

Predgovor

Visoka nezaposlenost trenutačno je jedan od najvećih gospodarskih i socijalnih problema u Hrvatskoj. Potraga za strategijama smanjenja broja nezaposlenih time je postala jedna od najvažnijih tema u javnoj diskusiji. Nezaposlenost je tako važan problem posebice zbog toga što nije ograničena samo na čisto gospodarsku razinu, nego se odražava i na socijalno i psihičko područje ljudskog života. Time ona brzo postaje i politički problem za svaku vladu.

Visoke stope nezaposlenosti nisu pak specifičan hrvatski problem. I u mnogim transformacijskim kao i u različitim zapadnoeuropskim zemljama nezaposlenost je nazočna u nejednakoj mjeri već više godina. Traže se rješenja kako bi se smanjio broj nezaposlenih i stvorile nove mogućnosti zapošljavanja. Do sada, međutim, još nije pronađena opće važeća formula koja donosi željeni uspjeh. Empirijska istraživanja diljem svijeta pokazala su da ne postoji recept za uspjeh u smanjenju ili sprječavanju nezaposlenosti. Čini se da pojedinačne mjere politike zapošljavanja i tržišta rada u odgovarajućem gospodarskom kontekstu zemalja imaju doista različite učinke. Čak ni danas često hvaljeno dereguliranje i fleksibiliziranje tržišta rada očito ne predstavlja jamstvo visoke zaposlenosti. U Austriji, primjerice, tržište rada znatno je regulirano, a kreiranje plaća u velikoj se mjeri određuje centralistički, ali unatoč tome nema značajne nezaposlenosti. Druge zemlje s visoko decentraliziranim kreiranjem plaća (na primjer Italija) unatoč tome nisu mogle spriječiti rast nezaposlenosti. Stoga se postavlja pitanje, što su učinkovite mjere za suzbijanje nezaposlenosti i koji su mogući obećavajući koncepti i strategije za Hrvatsku.

U tu je svrhu Zaklada Friedrich Ebert organizirala dvije radionice uz sudjelovanje hrvatskih i njemačkih stručnjaka. Prva je održana u suradnji s hrvatskom krovnom udrugom sindikata SSSH i na njoj je najprije analizirano stanje u Hrvatskoj te nakon toga mjere politike zapošljavanja i tržišta rada u odabranim zemljama. U tom kontekstu uzete su s jedne strane Danska i Nizozemska kao primjeri uspješne politike tržišta rada i zapošljavanja te Njemačka kao zemlja sa širokom lepezom mjera u okviru aktivne politike tržišta rada. Nakon toga, na primjeru različitih transformacijskih zemalja u Istočnoj i Jugoistočnoj Europi prikazani su u komparativnoj analizi uspjesi i neuspjesi reformi na tržištu rada. U drugoj radionici, u suradnji s hrvatskim Zavodom za zapošljavanje, raspravljalo se o mogućnostima prevladavanja nezaposlenosti putem poslovnog osamostaljivanja. U tu su svrhu analizirani primjeri iz Hrvatske i različitih istočnoeuropskih zemalja. Cilj ovih dviju radionica bio je stvaranje

platforme za diskusiju o različitim iskustvima i strategijama s ciljem smanjenja nezaposlenosti.

Naposljetku se i ovdje pokazalo da ne postoji opće važeći primjenjivi recept protiv nezaposlenosti već da specifični uvjeti jedne zemlje zahtijevaju kombinaciju različitih gospodarsko-političkih mjera za uspješno suzbijanje nezaposlenosti. Radionice i ova publikacija koja je proizišla iz njih imaju za cilj pridonijeti poticanju diskusije o takvim kombinacijama mjera protiv nezaposlenosti na nadležnim mjestima i razvijanju odgovarajućih inicijativa.

Zagreb, prosinac 2001.

Dr. Rüdiger Pinter
Zaklada Friedrich Ebert
Područni ured u Zagrebu

Što donosi novi zakon o zapošljavanju

Ocjena stanja

Dugoročni procesi koji djeluju na tržište rada u našoj zemlji, a u svezi kojih se treba pripremiti na posljedice jer će oni određivati buduću konkurentsku prednost ili činiti ograničenje u razvoju slijedeći su:

- Starenje stanovništva. Hrvatska ima negativni porast stanovništva. Posljedice starenja stanovništva su: starenje radnosposobnog stanovništva, stoga i radne snage, smanjenje apsolutnog broja radnosposobnog stanovništva.
- Globalizacija i nagli tehnološki napredak. Budući da će održivi gospodarski razvoj biti moguć samo ako se uključimo u svjetsku konkurenciju, tj. zatvaranje u nacionalne ekonomije više nije moguće, uspjeh se neće moći graditi na jednoj trajnoj prednosti već će se stalno morati jačati postojeća ili tražiti nova prednost pred konkurentima. Glavni adut u globalnoj konkurenciji su znanja i vještine radne snage, pa je stoga osnovni mehanizam promjena obrazovanje. Budući da mlade generacije više nisu dovoljno brojne da zamijene brojnije starije generacije koje izlaze iz radnosposobne dobi, biti će potrebno obrazovati sve starije i starije radnike. To nije moguće bez orijentacije na cjeloživotno obrazovanje.
- Veća fluktuacija na tržištu rada. Budući da je danas poduzeće uglavnom nositelj troška prilagođavanja, u uvjetima viška ponude rada poslodavci će zamjenjivati radnike dok ne nađu odgovarajući splet sposobnosti i vještina, umjesto da ulažu u postojeće radnike. Posljedica toga je česta promjena statusa u životu pojedinca: razdoblja zaposlenosti izmjenjivat će se s razdobljima učenja, nezaposlenosti i neaktivnosti. Promjene zanimanja nekoliko puta u radnom vijeku dat će apsolutnu prednost onima koji su njegovali svoje sposobnosti učenja i zadržali poduzetnički duh.
- Smanjena mogućnost utjecaja države na nacionalno gospodarstvo. Uloga države sve više će biti da se osigura povoljno okruženje za poduzeća, sa što manje administriranja, s niskim porezima i brzim reagiranjem na promjenu u uvjetima koje nude konkurentne zemlje.

Osnovni problem tržišta rada u našoj zemlji (od kada se ono manje ili više sustavno prati) je višak radne snage. Nezaposlenost kod nas zaista predstavlja

dugotrajnu i prilično rezistentnu pojavu koja je pokazivala vrlo visok stupanj neosjetljivosti na reforme, reorganizacije, promjene u zakonodavstvu i dr.

U tranzicijskom (postkomunističkom) razdoblju, velike poteškoće u gospodarstvu naše zemlje snažno su se reflektirale na tržištu rada, i to u dva smjera - drastično opadanje zaposlenosti i drastičan porast nezaposlenosti. Registrirana nezaposlenost od početka osamdesetih bilježi gotovo neprestani porast. Naime, osamdesetih godina ona je rasla po prosječnoj godišnjoj stopi od 6,2%, a devedesetih godina po stopi od 9,8%. Stope rasta evidentirane nezaposlenosti bile su osobito visoke (preko 50%) potkraj 1990. i tijekom 1991. godine, što je, prije svega, posljedica velikog priliva radnika iz likvidiranih poduzeća i poduzeća u stečajevima. Prema posljednjim podacima, broj nezaposlenih osoba registriranih u Hrvatskom zavodu za zapošljavanje u veljači 2001. iznosio je 388.861, a stopa registrirane nezaposlenosti u siječnju 2001. iznosila je 23,0%.

Potrebno je napomenuti da pored podataka o registriranoj nezaposlenosti od studenoga 1996. godine postoje podaci i o registriranoj nezaposlenosti iz Ankete radne snage koju provodi Državni zavod za statistiku. Ti se podaci značajno razlikuju od podataka iz administrativnih izvora. Prema posljednjim podacima iz ovog izvora, Hrvatska je u prvom polugodištu 2000. godine imala 272.745 nezaposlenih osoba, a stopa nezaposlenosti je iznosila 15,1%.

Potrebno je također napomenuti da pored nezaposlenih osoba postoji izvjestan broj osoba koje zbog znatno smanjenih mogućnosti zapošljavanja jednostavno odustaju od traženja zaposlenja (radi se o efektu tzv. obeshrabrenih radnika), te tako ispadaju iz radne snage. Međutim, na njih u razdoblju konjunktura treba svakako računati, jer će ih povećane mogućnosti za zapošljavanje ponovo privući na tržište rada.

Unatoč masovnoj nezaposlenosti, u Hrvatskoj istodobno postoji manjak odgovarajućih radnika, poglavito u brodograđevnoj industriji, prosvjeti i dr. Ocjenjujemo da će stabiliziranjem gospodarske situacije taj problem postati još izraženiji, posebno na nekim regionalnim tržištima rada koja su i u predtranzicijskom razdoblju imala velikih problema s deficitom radnika određenih struka i zanimanja, osobito sezonskih radnika (npr. Primorsko-goranska i Istarska županija), dok će istodobno druga regionalna tržišta imati i dalje problem izrazitog viška radne snage (npr. Splitsko-dalmatinska i Šibensko-kninska županija). Države koje su se mnogo ranije suočavale s problemom manjka radnika određenih profila riješavale su ga na dvojaki način: "uvozom radne snage" (npr. Kanada), intenziviranjem programa aktivne politike zapošljavanja (npr. Švedska) ili, što je najčešće, kombinacijom ovih dvaju rješenja. U našoj zemlji svakako treba ovaj problem pokušati riješiti što je više moguće, specijalnim programima zapošljavanja koji trebaju biti usmjereni

prema određenim kategorijama stanovništva (posebno mladim osobama) i određenim regijama.

U Hrvatskom zavodu za zapošljavanje tijekom 2000. godine bile su evidentirane prosječno 357.872 nezaposlene osobe mjesečno što je 11,2% više od prosjeka 1999. godine. Većinu nezaposlenih osoba činile su žene (oko 53%), osobe koje su već ranije bile zaposlene (oko 72%), osobe do 24 godine (oko 34%), kvalificirani radnici (oko 35%), nepoljoprivredno stanovništvo (oko 90%) i gradsko stanovništvo (oko 53%).

Trajanje nezaposlenosti vrlo je značajan indikator stanja na tržištu rada neke zemlje. Potkraj 2000. godine u ukupnom broju evidentiranih nezaposlenih osoba na posao je do 3 mjeseca čekalo 66.314 osoba (17,5%), od 3 do 6 mjeseci 55.069 (14,5%), od 6 do 9 mjeseci 28.621 (7,6%), od 9 do 12 mjeseci 29.839 (7,9%), od 1 do 2 godine 76.522 (20,2%), od 2 do 3 godine 42.175 (11,1%) i 80.004 (21,1%) preko 3 godine.

Moramo istaći da se vrijeme čekanja na zaposlenje znatno produžilo. Tako je npr. 1980. godine 34,2% nezaposlenih osoba čekalo na posao do 3 mjeseca, 1988. 25,0%, a 2000. tek je 17,5% pripadalo ovoj kategoriji. Nadalje, 1980. godine 8,0% nezaposlenih čekalo je na posao dulje od 3 godine, 1988. 15,0%, a 2000. je 21,1% pripadalo ovom "razredu čekanja".

U Hrvatskom zavodu za zapošljavanje u 2000. godini bilo je prosječno evidentirano 63.396 korisnika novčane naknade mjesečno (ili 17,7% od ukupnog broja nezaposlenih osoba) što je 16,8 % više nego u istom razdoblju prošle godine.

Tijekom 2000. godine s evidencije Zavoda ukupno su zaposlene 118.032 osobe što je 11,7% više nego u istom razdoblju 1999. godine.

Dakle, problemi na tržištu rada naše zemlje zaista su značajni. No, tek će gospodarski zamašnjak intenzivirati procese zapošljavanja, a do tada bi se programima odnosno mjerama za poticanje zapošljavanja trebalo pomoći, s jedne strane onim kategorijama stanovništva koje su na tržištu rada najugroženije i, s druge strane, osigurati poslodavcima potrebne kadrove kojih na tržištu rada trenutno nema, ili ih nema u dovoljnom broju.

Ekonomska podloga za promjene zakona o zapošljavanju

Pokretač gospodarskog rasta i razvoja su strukturne promjene, s time da promjene u strukturi gospodarstva nastupaju zbog promjene strukture potražnje za robama i uslugama, zbog čega je potražnja za radnom snagom izvedena. Uz strukturne promjene u gospodarstvu javlja se fenomen strukturne nezaposlenosti - struktura znanja i vještina postojeće radne snage neinteresantna je poslodavcima i oni svoja slobodna radna mjesta ne mogu popuniti usprkos velikom broju nezaposlenih.

Osnovna pitanja koja se trebaju urediti zakonom

Nacrtom Prijedloga Zakona uređuju se sljedeća pitanja:

- poslove posredovanja pri zapošljavanju u zemlji obavlja Hrvatski zavod za zapošljavanje i druge pravne i fizičke osobe koje dobiju suglasnost ministarstva nadležnog za rad, uz prethodno pribavljeno mišljenje Hrvatskog zavoda za zapošljavanje;
- propisuje se sustav obveznog osiguranja zaposlenika u radnom odnosu za slučaj nezaposlenosti;
- otvara se mogućnost dobrovoljnog osiguranja za slučaj nezaposlenosti za obrtnike, osobe koje samostalno obavljaju profesionalnu djelatnost, osobe koje ostvaruju prihode od drugih povremenih samostalnih djelatnosti, te hrvatske državljane zaposlene u inozemstvu koji nakon povratka u RH ne mogu ostvariti prava za slučaj nezaposlenosti na drugoj osnovi;
- definira se tko se smatra nezaposlenom osobom;
- propisuju se osnove vođenja evidencije o nezaposlenim osobama;
- propisuju se razlozi zbog kojih se prestaje voditi evidencija o nezaposlenoj osobi;
- definiraju se poslovi koji su uključeni u pripremu za zapošljavanje (profesionalno usmjeravanje, upoznavanje metoda i tehnika aktivnog traženja posla, obrazovanje za zapošljavanje, profesionalna rehabilitacija);
- propisuje se što se smatra posredovanjem pri zapošljavanju i način posredovanja;
- propisuje se da Zavod poslove posredovanja obavlja besplatno;
- propisuje se da poslove posredovanja pri zapošljavanju druge pravne i fizičke osobe obavljaju besplatno za tražitelje zaposlenja;
- definira se aktivna politika zapošljavanja kao skup mjera i aktivnosti koje će Zavod poduzimati s ciljem unapređenja tržišta rada, zapošljavanja, samozapošljavanja, zadržavanja postojeće zaposlenosti, olakšavanja zapošljavanja pojedinih skupina ili pojedinaca, smanjenja nezaposlenosti, te osiguravanja zaposlenika poslodavcima;
- propisuje se nadležnost Upravnog vijeća Zavoda da donosi mjere aktivne politike u zapošljavanju;
- otvara se mogućnost osnivanja Fonda za zapošljavanje za provedbu mjera aktivne politike u zapošljavanju kojeg mogu, uz Zavod, osnovati Vlada Republike Hrvatske, nadležno tijelo lokalne odnosno područne samouprave, udruge poslodavaca, sindikati i drugi subjekti koji imaju svojstvo pravne osobe;
- propisuju se uvjeti, visina, trajanje i način ostvarivanja prava na novčanu naknadu za vrijeme nezaposlenosti;

- predviđa se mogućnost jednokratne isplate novčane naknade radi samozapošljavanja;
- utvrđuju se uvjeti za produženje, obustavu i prestanak prava na novčanu naknadu;
- regulira se pravo na mirovinsko osiguranje;
- propisuju se uvjeti za stjecanje i visina novčane pomoći za vrijeme obrazovanja, te pravo na jednokratnu novčanu pomoć i naknadu putnih i selidbenih troškova;
- propisuje se pravo na novčanu naknadu osoba koje su bile zaposlene u inozemstvu;
- propisuje se postupak za ostvarivanje prava za vrijeme nezaposlenosti;
- propisuju se poslovi koje obavlja Zavod, sastav tijela i način upravljanja te provođenje nadzora nad njegovim radom;
- propisuju se izvori sredstava za djelatnost zapošljavanja;
- propisuju se novčane kazne zbog nepostupanja po Zakonu.

Pretežni dio sadržaja Zakona o zapošljavanju odnosio se na posredovanje u zapošljavanju, te u svezi s navedenim i na aktivnosti Hrvatskog zavoda za zapošljavanje kao i reguliranje prava za vrijeme nezaposlenosti. Iz poimanja naziva Zakona o zapošljavanju proizlazile su svojevrstne mogućnosti "stvaranja" radnih mjesta, što sadržajno ne odgovara području koje regulira ovaj zakon. Zakonodavcu je tek moguće urediti aktivnosti u svezi posredovanja za zapošljavanje vezano uz poslove potrebne poslodavcima, te ostvarivanje prava za vrijeme nezaposlenosti, vezujući ista uz ostvarenje zakonom propisanih uvjeta.

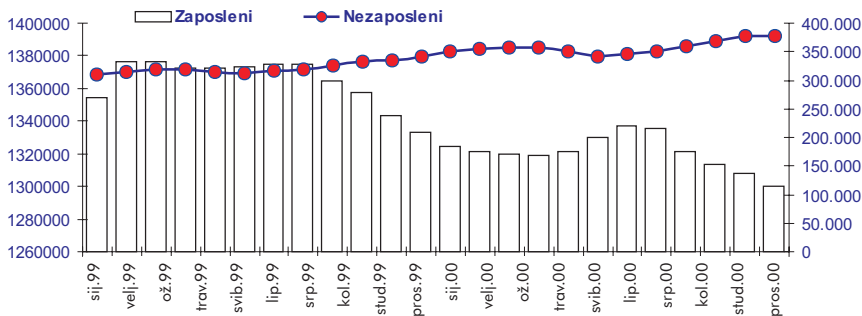
Zapošljavanje: rezultat partnerstva države, gospodarstva i civilnog društva

Očekivane promjene na tržištu rada

Globalizacija, integracija država u Europsku uniju i snažan prodor informacijske i telekomunikacijske tehnologije čini okruženje u kojem nacionalne države i gospodarski subjekti u njima moraju iskoristiti svoje komparativne i graditi svoje konkurentske prednosti. Ovi procesi nalažu nacionalnim ekonomijama i njihovim institucijama da budu prilagodljive i fleksibilne, te da ugrade mehanizme koji će osigurati otvorenost promjenama. Glavni mehanizam je prihvaćanje načela cijeloživotnog obrazovanja koji osigurava trajno osposobljavanje tijekom životnog i radnog vijeka. Važnost tog načela uto još je veća zbog demografskog imperativa s kojim se susreću sve zemlje Europe, a koji predskazuje smanjenje apsolutnog broja radnosposobnog stanovništva i starenje radne snage. To znači da će sve stariji radnici morati održavati sposobnost prilagodbe, što je moguće jedino kroz stalni proces učenja.

Istovremeno se oblici rada trajno mijenjaju. Dominacija stabilnih radnih odnosa, gdje je većina zaposlenih mogla očekivati dugotrajnu zaposlenost kod istog poslodavca, polako nestaje i ustupa mjesto čestim promjenama zanimanja kako unutar poduzeća, tako i između njih. Sa čestim promjenama posla povećava se

**Kretanje zaposlenosti i nezaposlenosti
1999. i 2000. godine u tisućama**



nesigurnost primanja, nestaje kontinuitet socijalnog osiguranja i javlja se potreba da pojedinac sam razmišlja o svojoj zapošljivosti na tržištu rada. Premda postaje nužno ulaganje u nova znanja, česta promjena radnog mjesta umanjuje korisnost poslodavcu od ulaganja u ljude, a relativno velika ponuda omogućava izbor novih, boljih kadrova.

Karakteristike tržišta rada u Hrvatskoj

Kretanja na tržištu rada Hrvatske u tranzicijskom razdoblju, vrlo su slična promjenama na tržištima rada ostalih tranzicijskih zemalja. Ponekim odstupanjima od pravila, obrazac promjena može se subsumirati sljedećim zapažanjima:

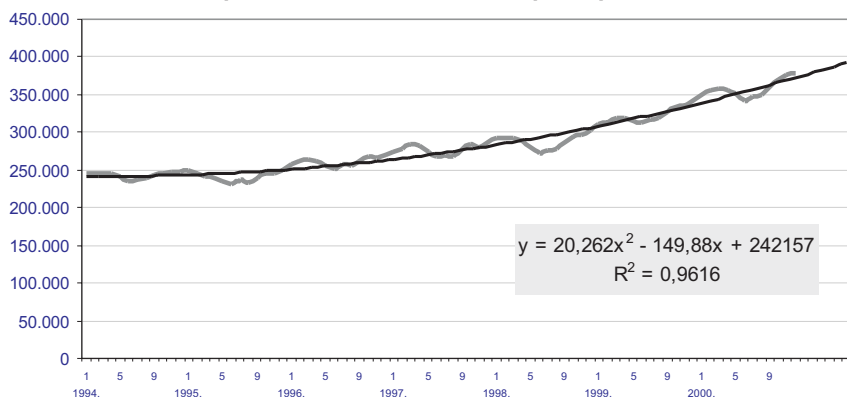
- drastično smanjenje proizvodnje u državnom sektoru koje nije bilo popraćeno istom dinamikom smanjenja ukupne zaposlenosti što se još uvijek odražava u velikom broju otpuštanja zbog stečaja, likvidacije ili programa viška radnika;
- rast nezaposlenosti na najvišu razinu od kada se prikuplja statistika nezaposlenosti (1952.);
- mali broj otvorenih radnih mjesta u formalnom sektoru s istovremenim rastom rada u sivoj ekonomiji;
- povećana fluktuacija na tržištu rada, tj. dominacija rada na određeno vrijeme (preko 75%);
- neprilagođena kvalifikacijska struktura radne snage za modernu, otvorenu ekonomiju
- naslijeđen pasivni odnos prema radu i učenju / izbjegavanje vlastite odgovornosti za svoj status;

Navedena kretanja upućuju na potrebu da se postizanje više razine zaposlenosti odredi kao primarni cilj gospodarskog razvoja. Visoko opterećeni sustavi socijalnog osiguranja te nastojanja da se smanji razina siromaštva čine donošenje strategije zapošljavanja i razvoja urgentnom.

Trend rasta registrirane nezaposlenosti još je uvijek rastući premda se u nekim županijama može primijetiti lagani pad trenda, tj. broj nezaposlenih se u Međimurskoj, Varaždinskoj i Istarskoj županiji smanjio u odnosu na isto razdoblje protekle godine.

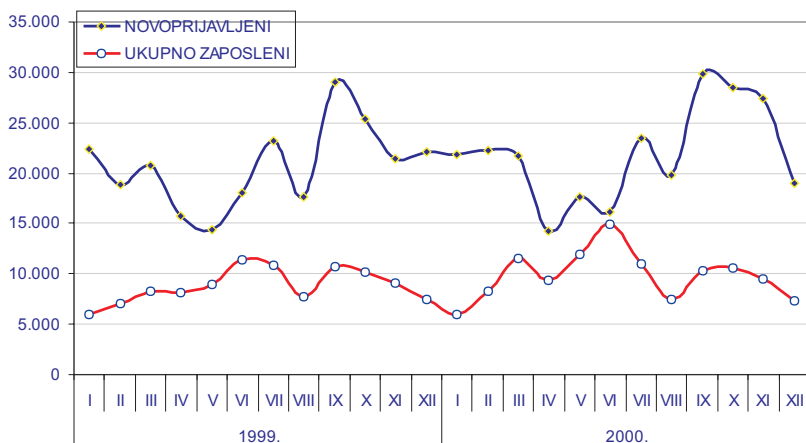
Svako smanjenje nezaposlenosti ovisi o tome hoćemo li uspjeti zaposliti mjesečno više nego što će doći na evidenciju. Kretanje te dvije veličine, novoprijavljenih i zaposlenih, prikazano na slici, pokazuje da je u protekle dvije godine konzistentno broj novoprijavljenih veći od broja zaposlenih, te da se tek u lipnju 2000. ovaj broj gotovo izjednačio. Kako možemo utjecati na kretanje nezaposlenosti?

Možemo li zaustaviti trend? Nezaposlenost 1994. - 2000. po mjesecima



U tranzicijskoj ekonomiji kao što je Hrvatska, restrukturiranje gospodarstva treba podržati, a to na tržištu rada znači veću fluktuaciju, tj. dolazak većeg broja osoba na evidenciju. Problem nije toliko u broju novoprijavljenih, već u premalom broju slobodnih radnih mjesta na kojima se te osobe mogu zaposliti. Na evidenciju nezaposlenih javljaju se osobe koje ostaju bez posla, koje traže prvo zaposlenje te osobe koje rade, ali bi željele promijeniti zanimanje. Fokus politike zapošljavanja mora biti na sprječavanju dolaska na evidenciju u onom dijelu gdje se ne intervenira u sam proces restrukturiranja gospodarstva. To se može postići time da se restrukturiranje i privatizacija provodi s mnogo većim fokusom na posljedice na tržištu rada, korištenjem programa novog

Kako zaposliti više nego što dolazi na evidenciju?



zapošljavanja viškova i odgovornim pristupom koji osigurava dugoročnu opstojnost poduzeća¹. Pri tome se u mnogo većem obimu mora koristiti mogućnost prekvalifikacije postojeće radne snage. U dijelu dolaska na evidenciju osoba koje prethodno nisu radile, nužno je ispitati da li su uzroci nezaposlenosti mladih ukorijenjeni u obrazovnom sustavu koji nije usklađen sa sadašnjim i budućim potrebama gospodarstva. Projekt koji Zavod za zapošljavanje provodi u suradnji Europskom zakladom za obrazovanje (ETF) i Ministarstvom prosvjete ukazuje na činjenicu da su mnogi programi srednjeg strukovnog školstva ili zastarjeli ili ne odražavaju potrebe za radnom snagom današnjeg gospodarstva.

Na regionalnoj razini, situacija je katkada katastrofalna. Nerijetko su škole pripremale kadar za rad u velikim poduzećima koja su dominirala regionalnm gospodarstvom. Danas, kad su mnoga takva poduzeća nestala ili posluju mnogo manjim kapacitetima, škole i dalje za njih obrazuju kadrove. Ta su djeca često suočena dugim razdobljima nezaposlenosti, što je za mlade iznimno demotivirajući "početak" karijere, a Zavodi za zapošljavanje nemaju sredstava za njihovu prekvalifikaciju².

Osim pokušaja da se na ulasku među radnu snagu ne stvara nezaposlenost te da se potiče pokretljivost postojeće radne snage, neophodno je sustavno raditi na otvaranju novih radnih mjesta. Radna mjesta se stvaraju u privatnom sektoru gospodarstva, stoga je politika prema tom sektoru ključna za uspjeh u zapošljavanju. U Hrvatskoj postoje mnoge barijere slobodnom stvaranju i djelovanju poduzeća. Poduzetničko okruženje vrlo je oskudno institucijama koje potiču razvoj poduzetništva, financijske institucije nevoljko ulažu svoj novac u nove pothvate i nisu spremne snositi rizik investicijskog vala koji bi pokrenuo gospodarstvo. Jedna od značajnih barijera je i nedostatak upravljačkih kadrova koji su sposobni postojeća poduzeća preusmjeriti ka većoj konkurentnosti i profitabilnosti. Država u svojoj politici luta pokušavajući pronaći razvojna rješenja u okviru rada svojih ministarstava. Praksa je, međutim, pokazala da je najefikasnije izostaviti državu iz izravnih poticanja gospodarstva i da se taj posao mora profesionalizirati u razvojnim agencijama, zakladama i fondovima, na nacionalnoj i regionalnim razinama. Njihova je uloga da potiču lokalne razvojne inicijative, uređuju dobro poduzetničko okruženje, uklanjaju ograničavajuće faktore, stvaraju horizontalu između institucija u regiji, prema državi i nacionalnim institucijama, ali najviše prema globalnom tržištu.

¹ Prvi pokušaj da se sustavno pokušaju zapošljavati viškovi radnika odvija se u Hrvatskim željeznicama gdje je Hrvatski zavod za zapošljavanje osnovao Centar za poticanje poslovnih promjena u okviru HŽ, koji će nastojati zaposliti viškove u tijeku otkaznog roka, tj. prije nego što dođu na evidenciju nezaposlenih i ostvare pravo na novčanu naknadu.

² Od siječnja 2000. godine, zbog nedostatka vlastitih sredstava, HZZ bio je prisiljen ukinuti sve programe poticanja zapošljavanja, a dodatna sredstva iz proračuna nisu osigurana.

Rad u sivoj ekonomiji

Da bismo mogli otprilike ocijeniti koliko nam je bruto domaćeg proizvoda "zarobljeno" u sivoj zoni, anketa radne snage ispituje sve ekonomske aktivnosti kojima se ljudi bave u cilju stjecanja sredstava za život bez obzira na oblik rada. Procjena za 1999. godinu na temelju ankete radne snage govori da ima 275.000 ljudi koji rade u sivoj ekonomiji. Od 1997. godine taj broj se smanjio za 70-ak tisuća ljudi. Dvije su temeljne kategorije radnika u sivoj ekonomiji. Oni koji legalno rade, ali se ne smatraju zaposlenima - tzv. neevidentiran ali legalan rad; oni koji rade nelegalno i također nisu nigdje evidentirani kao zaposleni.

U prvu skupinu spadaju svi koji rade prema ugovoru o djelu ili autorskom ugovoru, kolporteri, novinari, itd. Tu između ostalog spadaju (i)

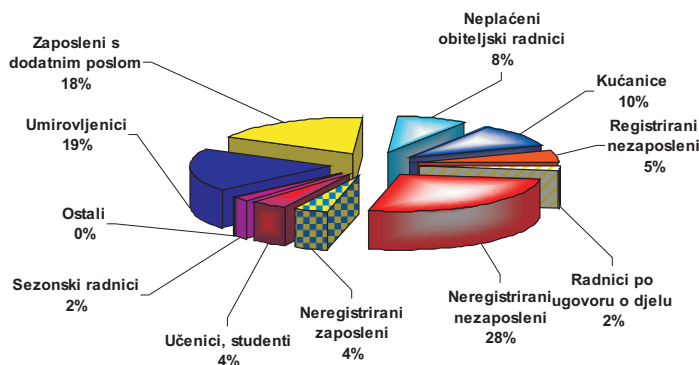
- Zaposleni s dodatnim poslom
- Neplaćeni obiteljski radnici koji rade bez plaće ili registracije u obiteljskom obrtu, poduzeću ili gospodarstvu
- Studenti
- Sezonski radnici.

U drugu skupinu spadaju:

- Umirovljenici
- Registrirani nezaposleni.

U svojem pristupu rješavanju problema zapošljavanja, HZZ je nastojao preko svog programa samozapošljavanja pomoći "sivim" poduzetnicima kako bi mogli naučiti djelovati u legalnom okruženju. Naš je pristup bio legalizacija uz potrebnu podršku, a ne penalizacija. Nije prihvatljivo da je jedini pristup sivoj ekonomiji upravo taj da se ona onemogućuje po svaku cijenu. Zdrava logika govori

Rad u sivoj ekonomiji po skupinama u 1999. godini



da se u tom sektoru nalaze mnoge firme u nastajanju. One imaju proizvod, tržište i cijenu, a jedino se ne znaju nositi s legalnim okruženjem i fiskalnim obvezama prema državi.

Vjerujem da je sada razina opterećenja koje ima u vidu doprinosa i poreza toliko smanjena da bi oni uz dodatnu pomoć mogli ući u legalni sektor.

Broj nezaposlenih prema dužini čekanja na zaposlenje

Razvrstavanje nezaposlenih prema duljini čekanja na zaposlenje otkriva dvije velike skupine. Prva je skupina u prosjeku nezaposlena do 6 mjeseci i broji oko 120 tisuća osoba, dok je druga, brojnija skupina, nezaposlena dulje od godine dana. Među njima se ističe skupina dugotrajno nezaposlenih koji traže posao dulje od 3 godine.

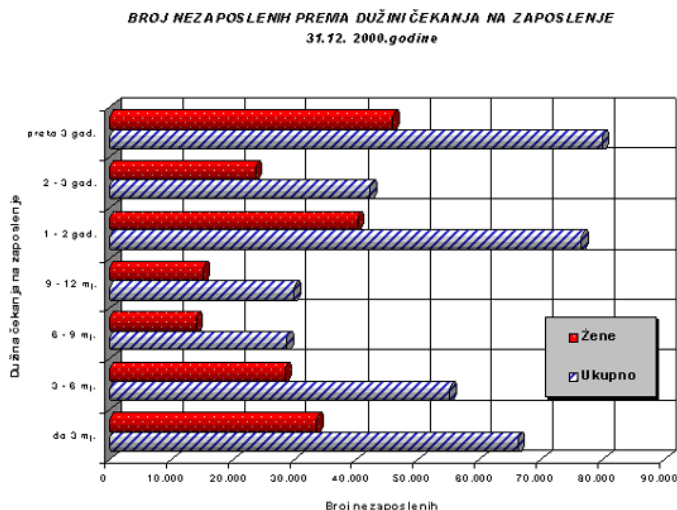
Najkraće su nezaposlene mlade osobe sa zanimanjima koja se traže na tržištu rada dok su dugotrajno nezaposlene pretežito starije osobe koje su došle na evidenciju zbog otpuštanja, stečaja i restrukturiranja. Iz različitih razloga obje skupine zaslužuju posebnu pažnju, mladi koji ne nalaze posla čisti su gubitak razvojnog potencijala zemlje. Većina zemalja ima posebne mjere kojima potiče zapošljavanje mladih i to u tijeku prvih 6 mjeseci. Ako se u tom razdoblju ne uspiju zaposliti, oni ponovno ulaze u programe doškoloovanja ili prekvalifikacije za one struke za koje postoji veća vjerojatnost zapošljavanja.

Osobe koje su na Zavodu preko tri godine i koje kod nas ne ostvaruju nikakve naknade, populacija je koja se uglavnom orijentirala na transfere države i povremene poslove u sivoj ekonomiji. Njihov status nezaposlenosti donosi im neke beneficije (ne plaćaju participaciju, jeftinije se voze u javnom prijevozu, manje plaćaju vrtić ili kao uzdržavani članovi povećavaju neoporezivi dio dohotka kod osoba koje privređuju u obitelji). Vrlo često to je skupina koja je prijavljena isključivo da bi dobila socijalnu pomoć u Centrima za socijalnu skrb. U današnjim uvjetima na tržištu rada njihovo je zapošljavanje vrlo teško. Poslodavci ih više ne prihvaćaju te je često jedino rješenje mehanizam samozapošljavanje ili javni radovi.

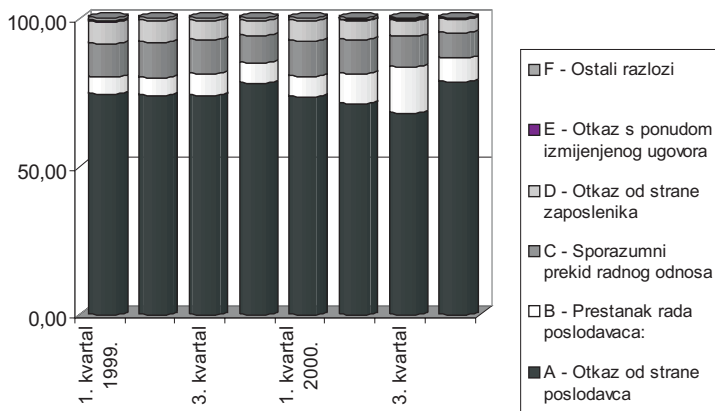
Dugotrajna nezaposlenost poseban je problem i zahtijeva složeniji pristup pojedincima koji su njome pogođeni. Osim objektivnih čimbenika koji smanjuju vjerojatnost zapošljavanja, kao što je dob, ova skupina nema odgovarajuće vještine koje bi bile interesantne na tržištu, nema interesa ili sposobnosti za dodatno obrazovanje, a javlja se i pojava apatije i gubitak samopouzdanja koji i dalje nagrizava zapošljivost pojedinaca do idućeg zaposlenja ili do mirovine. Na njih moramo fokusirati naše mjere aktivne politike.

Također je interesantno prikazati nezaposlene s prethodnim radnim iskustvom prema razlozima dolaska na evidenciju Zavoda. Većina osoba koja je izgubila posao zbog otkaza poslodavca, ljudi su koji su dobili otkaz nakon isteka ugovora o radu na određeno vrijeme. To ukazuje na povećanje fluktuacije u potražnji u

Broj nezaposlenih prema dužini čekanja na zaposlenje 31. 12. 2000. godine



Nezaposlene osobe s prethodnim radnim iskustvom: uzroci nezaposlenosti



gospodarstvu. Međutim, moramo napomenuti da će politika Vlade da u stečaj stavi veliki dio poduzeća koja nisu solventna dovesti do porasta nezaposlenosti za koju se nadam da će doći planski, a ne stihijski, stoga koristimo naše mehanizme novog zapošljavanja prije nego do toga dođe.

Ono što je interesantno vidjeti je bijeli segment grafa koji se odnosi na one koji su svojom voljom došli na burzu. Dakle, ili su odbili drugi ugovor o radu koji im je bio ponuđen, ili su potpisali sporazumni raskid radnog odnosa. U većini slučajeva radi se o osobama koje su vjerojatno već našle drugo zaposlenje. U razmišljanjima o promjeni Zakona o zapošljavanju bilo je ideja da se i osobama koje dobrovoljno odlaze iz svojeg poduzeća također omogući pravo na novčanu naknadu i tako potakne veća mobilnost radne snage, no Svjetska banka nije bila sklona proširivanju skupina koje imaju pravo na novčanu naknadu.

Politika zapošljavanja mora se temeljiti na europskoj strategiji

Kao što znate, uvjeti pridruživanja Europskoj uniji tjeraju nas u jedan kalup. Na području zapošljavanja to su četiri uvjeta s 4 strateška stupa. Svake godine zemlje članice EU dužne su donijeti plan politike na tržištu rada kojim će pokazati da se pridržavaju zahtjeva 4 stupa europske strategije. Četiri stupa su:

1. Poticanje zapošljivosti nezaposlenih osoba

Brzina promjena na tržištima, naročito globalnim tržištima, u stalnoj je suprotnosti činjenicom da se razdoblje formalnog obrazovanja stalno produljuje. Posljedica je dugotrajna nezaposlenost zbog neprilagođenosti postojećih znanja i vještina i onoga što traži tržište. Kako bi se dovinuli ovom problemu, razvijene zemlje uvode sustave cjeloživotnog obrazovanja u okviru kojeg se svi pojedinci potiču na usavršavanje na onim područjima na kojima je vitalnija potražnja za radom. Države preko svojih zavoda za zapošljavanje nastoje podići razinu zapošljivosti nezaposlenih osoba raznim oblicima obrazovanja i poduzimaju reforme školstva čije su glavne odrednice mogućnost povratka u svijet učenja uz minimalne prepreke za sve koji to žele.

2. Jačanje prilagodljivosti gospodarskih subjekata

Prilagodljivost poduzeća, uz fleksibilni obrazovni sustav, danas se smatra temeljem konkurentske prednosti nacionalnog gospodarstva. Gospodarske mjere kojima država pomaže poduzećima u restrukturiranju idu u pravcu deregulacije zakona kojim se definira cijena i brzina fluktuacije na tržištu rada. Analize su pokazale da se radna mjesta otvaraju u većoj mjeri u zemljama koje imaju liberalnije zakone dok se zemlje sa visokim zaštitama radnika ne mogu

riješiti visoke i dugotrajne nezaposlenosti. Dio istočnoeuropskih zemalja, poglavito Poljska i Mađarska, imale su strategiju brzog restrukturiranja koje je u kraćem roku dovelo do vrlo visokih stopa nezaposlenost, ali sada kad viškova radnika više nema, zapošljavanje je počelo ponovno apsorbirati nezaposlenost.

3. Podrška poduzetništvu

Bivše socijalističke zemlje poznate su po nepoticajnom okruženju za razvoj poduzetništva. Osim negativnog stava prema poduzetnicima, zakonodavstvo postavlja mnogo prepreka novim poduzetnicima, nema poduzetničke infrastrukture, a financijski sustavi vrlo su rijetko otvoreni prema poduzetnicima, posebno početnicima. Ukidanje takvih prepreka smatra se jednim od preduvjeta razvoja gospodarstva u kojem nova poduzeća, zdrava konkurencija i otvoreno prema globlном gospodarstvu donose najveće uspjehe upravo u zapošljavanju. U zemljama u tranziciji zapošljavanju, su najviše doprinijela doprinijela mala i srednja poduzeća ,a mogla bi još i više kad bi okruženje bilo njima naklono.

4. Izjednačavanje uvjeta zapošljavanja po spolovima

Jedna od tradicionalnih briga Europske unije je ravnopravnost na tržištu rada prema spolu. Cilj postizanja jednakosti vrlo je važno načelo kojim se dugoročno nastoje izjednačiti dostupnost svim oblicima obrazovanja, zanimanja i radnih mjesta. Premda je u bivšoj Jugoslaviji postojala deklarativna jednakost među spolovima, a ostala i nakon uspostavljanja samostalne države, zastupljenost žena u nekim zanimanjima poput politike vrlo je ograničena i mora se često poticati kvotama koje nisu najbolje rješenje.

U Zemljama EU, strategija zapošljavanja provodi se svake godine na temelju donesenog plana aktivnosti kojim se mora dokazati pridržavanje politike na tržištu rada ovih stupova. Za provedbu planova aktivnosti nije zaduženo samo Ministarstvo rada već sva ministarstva, uključujući i ministarstva prosvjete, kulture itd.

Elementi nacionalne strategije zapošljavanja

Iskustva razvijenih zemalja, pa i zemalja u tranziciji koje su se uspješno nosile s problemom nezaposlenosti, jesu da se nezaposlenost ne može jednoznačno riješiti samo poticanjem gospodarskog razvoja. Mnoge su druge stvari u igri i zato je rast bez zapošljavanja mnoge zabrinuo i potaknuo na cjeloviti pristup rješavanju problema nezaposlenosti. Navest ćemo niz paralelnih aktivnosti koje bi se morale poduzeti kako bi se u Hrvatskoj smanjila nezaposlenost i povećalo zapošljavanje.

1. Dovršiti strategiju razvoja Hrvatske i potaknuti razradu regionalnih strategija razvoja jer su bez nje nastojanja atomizirana i bez fokusa.
2. Reaktivirati programe aktivne politike zapošljavanja koje se temelje na regionalnim planovima razvoja i osigurati za to sredstva iz centralnog i lokalnog proračuna kao i iz vanjskih izvora.
3. Uvesti izmjene Zakona o radu, Zakona o zapošljavanju, Zakona o stečaju, kako bi se smanjio trošak zapošljavanja i otpuštanja, povećala fleksibilnost i mobilnost radne snage, te omogućilo restrukturiranje bez generiranja ogromnih viškova.
4. "Pročešljati" sve druge zakone sa stajališta poticanja zapošljavanja. Često zakonske odrednice šalju poslodavcima potpuno kontradiktorne signale, pa polučuju nepoželjna ponašanja.
5. Nastaviti preustrojem Hrvatskog zavoda za zapošljavanje u cilju stvaranja efikasne organizacije okrenute prema potrebama stranaka. Pri tome delegirati što više odgovornosti na lokalnu razinu, naročito u definiranju mjera aktivne politike koje moraju odražavati potporu lokalnim razvojnim inicijativama.
6. Osnovati agencije za razvoj - za profesionalni pristup razvoju bez politike, a koje će poticati lokalne poduzetnike, strane investicije i jačati poduzetničku infrastrukturu, te poticati međunarodnu suradnju poduzetnika; centre za poticanje poslovnih promjena - oni će pomagati poduzećima da se restrukturiraju te da lakše rješavaju pitanje promjene znanja i vještina postojeće radne snage, odnosno da s minimumom socijalnih posljedica mogu prilagođavati broj potrebnih radnika; fond za razvoj ljudskih potencijala - kojim će se prikupljati sredstva za zapošljavanje, obrazovanje za potrebe tržišta rada i dati podršku razvojnim projektima iz svih mogućih izvora.

Uz ovakav kompleksan pristup u kojem je zastupljen razvoj zakonodavstva, institucija, i politike, a sve u okviru zajedničkog cilja koji je definiran u Strategiji razvoja i Strategiji poticanja zapošljavanja, sigurno je da će se srednjoročno smanjivati nezaposlenost.

U provedbi pristupa ključno je razvijati mrežu sposobnih, stručnih i profesionalnih osoba u državi, gospodarstvu i u civilnom društvu, jer je ključ zapošljavanja upravo u zajedništvu interesa i djelovanja ovih skupina.

Politika zapošljavanja u Europi Primjeri Danske, Nizozemske i Njemačke

Uvodne napomene

Prevladavanje visoke nezaposlenosti u zemljama članicama EU već je mnogo godina najveći unutारेuropski izazov. Jug Europe, ali i dijelovi Srednje Europe posebno su pogođeni nezaposlenošću. Prema navodima statističkog zavoda Europske komisije (Eurostat), stopa nezaposlenosti sezala je krajem 90-ih godina od 28,1 % u španjolskoj regiji Sur do 2,8 % u Velikom Vojvodstvu Luxemburg. Regionalna pogođenost nezaposlenošću proteklih se godina u konačnici gotovo i nije promijenila. 25 regija s najnižom nezaposlenošću u 1996. bilo je identično s područjima koja su 1986. imala najnižu stopu nezaposlenosti. Nezaposlenost se u tim godinama tamo kretala oko 4 %. Nasuprot tome, u istom je razdoblju stopa nezaposlenosti u najviše pogođenim područjima porasla s 20 % na 24 %. U tom je razvoju posebno problematično da nezaposlenost prvenstveno pogađa žene, mlade i dugoročno nezaposlene (Ziegler 2000a).

Problem masovne nezaposlenosti natjerao je Europsku komisiju i nacionalne države u 90-im godinama da svoju politiku sve više usmjere prema osiguravanju i stvaranju radnih mjesta. U ovom predavanju najprije će biti prikazane smjernice politike zapošljavanja s njihovim prioritetima. Nakon toga će se na primjerima zemalja Danske, Nizozemske i Njemačke prikazati mjere koje su poduzete u tim zemljama u cilju suprotstavljanja krizi zapošljavanja. Pokazat će se da unatoč porasloj zaposlenosti i smanjenju nezaposlenosti u europskim zemljama i dalje postoji golema potreba za politikom zapošljavanja.

Europska strategija zapošljavanja

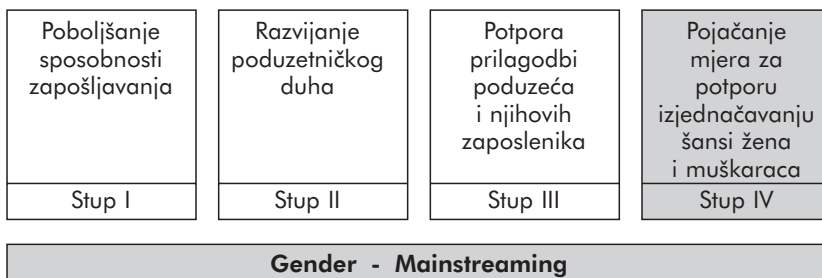
U studenome 1997. Europsko je vijeće na "Luxemburškom susretu na vrhu o zapošljavanju" po prvi put donijelo smjernice za politiku zapošljavanja. Time je postavljen kamen temeljac za Europski savez za zapošljavanje. Te smjernice pretvaraju se u nacionalne akcijske planove i godišnje se preispituju u kombinaciji sa zajedničkim izvješćem zemalja članica o stanju zapošljavanja.

Zemlje članice imaju pet godina vremena kako bi ciljeve politike zapošljavanja pretvorile u mjere (počevši od 1998.) Na susretu na vrhu u Lisabonu u ožujku 2000. šefovi država i vlada utvrdili su brojčane pretpostavke. U skladu s tim pretpostavkama trebalo je težiti prema tome da se stopa zaposlenosti od današnjih 62 % do godine 2010. što je moguće više približi stopi od 70 % a stopa zaposlenosti žena od današnjih prosječno 51 % do 2010. podigne na više od 60 % (Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften 2001).

Smjernice politike zapošljavanja Europske unije oslanjaju se na četiri strategijska prioriteta. To su poduzetnički duh, sposobnost zapošljavanja, sposobnost prilagodbe i jednakost šansi (ibid i usp. Slika 1).

Stup I. (sposobnost zapošljavanja) počinje na tržištu rada, na strani ponude. Potrebne su aktivne umjesto pasivnih mjera kao i borba protiv kvalifikacijskog deficita (primjeri: mjere usmjerene na borbu protiv nezaposlenosti mladih i dugoročno nezaposlenih, provedba politike sklone zapošljavanju kod socijalnih davanja, poreza i obrazovnih sustava, potpora aktivnom starenju, kvalificiranje u kontekstu doživotnog učenja, borba protiv diskriminacije i potpora socijalne integracije kroz pristup zapošljavanju).

Slika 1: Prioriteti politike zapošljavanja Europske komisije



Stup II. (poduzetnički duh) smjera prema stvaranju novih radnih mjesta putem snižavanja troškova i zatvaranju "praznine usluga" u usporedbi sa Sjedinjenim Američkim Državama. Unutar ovog stupa predviđeno je stvaranje i vođenje tvrtki, potpora novim mogućnostima zapošljavanja u društvu temeljenom na znanju i u uslužnom sektoru, te potpora regionalnim i lokalnim inicijativama zapošljavanja.

Stup III. (prilagodba) smjera prema fleksibiliziranju radne organizacije i odnosi se ne samo na državne nositelje politike zapošljavanja, već i na socijalne partnere. Mjere su usmjerene na moderniziranje radne organizacije i na potporu prilagodbi u tvrtkama kao komponenti doživotnog učenja.

Putem stupa IV. (jednakost šansi) treba se poticati jednakost šansi, uz pomoć mjera za uklanjanje spolno specifičnih razlika na tržištu rada. Predviđene su aktivnosti koje pomažu pri uklanjanju neuravnoteženosti između udjela žena i muškaraca u određenim područjima gospodarstva i određenim zanimanjima, te i koje smjeraju prema poboljšanju mogućnosti napredovanja žena u poslu. Osim toga, mjere teže smjeraju prema lakšem usklađivanju posla i obitelji (kao na primjer politika sklona obitelji, pravila o godišnjem odmoru za roditelje, ustanove za čuvanje djece i osoba kojima je potrebna njega), kao i prema olakšavanju povratka na posao.

Za europsku politiku zapošljavanja karakteristično je to da jednakost šansi za žene i muškarce nije izolirano akcijsko područje, nego je putem takozvanog "Gender Mainstreaming principa" jednakost šansi sadržana i u ostalim trima akcijskim područjima. To znači da se u tri preostale smjernice politike zapošljavanja - poduzetnički duh, sposobnost zapošljavanja i sposobnost prilagođavanja - treba uzeti u obzir jednakost šansi žena na tržištu rada, kao poprečna tema.

Što se tiče cilja, smjernice su postavljene kao mješavina prijedloga koji uključuju obje strane, i ponudu i potražnju. Provedba smjernica u rukama je država članica. Države mogu u svrhu financiranja nacionalnih akcijskih planova politike zapošljavanja koristiti sredstva Europskog socijalnog fonda.

To znači da politika zapošljavanja, unatoč zajedničkim aktivnostima prema europskoj strategiji zapošljavanja ostaje i dalje uglavnom nacionalna odgovornost (Rhein 1999). Pojedinače europske države već neko vrijeme idu svojim putem u smjeru prevladavanja krize zapošljavanja. U Njemačkoj se kriza na tržištu rada ublažava tek polako. Druge europske zemlje kao što su Velika Britanija, Danska, Irska i Nizozemska već dulje vrijeme pokazuju pozitivni razvoj zaposlenosti.

To pokazuje i tablica 1. Iz nje proizlazi razvoj rasta gospodarstva, zapošljavanja i stopa nezaposlenosti u Danskoj, Njemačkoj, Nizozemskoj i Europskoj uniji između 1986. i 2002. Do prve polovice 90-ih godina, gospodarski brojevi pokazatelji ovih zemalja međusobno nisu bili neznatno udaljeni. Nizozemska je ipak oduvijek imala viši rast zaposlenosti. Razvoj u suprotnom smjeru započeo je 90-ih godina u prvom redu na području nezaposlenosti i zapošljavanja između Nizozemske na jednoj strani i Danske i Njemačke na drugoj. Dok je Nizozemska imala pozitivni rast zapošljavanja s padom stope nezaposlenosti, u Danskoj i Njemačkoj rast broja zaposlenih bio je negativan a stope nezaposlenosti su rasle. U drugoj polovici 90-ih godina, Danska se priključila Nizozemskoj glede pozitivnog razvoja na tržištu rada. U Njemačkoj je lagano olakšanje prilika na tržišta rada nastupilo tek 2000. Procjenjuje se da su izgledi Nizozemske i Danske,

posebice što se tiče smanjenja nezaposlenosti, i dalje znatno bolji nego izgledi Njemačke.

Tablica 1: Gospodarski rast, razvoj zapošljavanja i stopa nezaposlenosti u Danskoj, Nizozemskoj, Njemačkoj i u državama EU-a 1986. - 2002. u %

	1986. -1990.	1991. -1995.	1996. -2002.	1999.	2000.*	2001.*	2002.*
Danska							
Rast brutto nac. proizvoda (realno)	1,3	2,0	2,5	1,7	2,6	2,3	2,4
Rast broja zaposlenih	0,1	-0,2	0,9	1,1	0,9	0,4	0,4
Stopa nezaposlenosti	6,4	8,6	5,2	5,2	4,8	4,6	4,5
Njemačka							
Rast brutto nac. proizvoda (realno)	3,4	2,0	2,1	1,6	3,1	2,8	2,8
Rast broja zaposlenih	1,5	-0,1	0,7	1,1	1,5	1,0	0,9
Stopa nezaposlenosti	5,9	7,4	8,6	8,8	8,3	7,8	7,1
Nizozemska							
Rast brutto nac. proizvoda (realno)	3,1	2,1	3,8	3,9	4,3	4,0	3,5
Rast broja zaposlenih	2,3	1,1	2,7	2,8	2,7	2,6	2,3
Stopa nezaposlenosti	7,4	6,4	3,7	3,3	2,6	2,3	2,1
EU - 15							
Rast brutto nac. proizvoda (realno)	3,3	1,5	2,7	2,5	3,4	3,1	3,0
Rast broja zaposlenih	1,4	-0,4	1,3	1,6	1,6	1,3	1,2
Stopa nezaposlenosti	8,9	9,9	9,1	9,2	8,4	7,8	7,3

* 2000. - 2002. procjene

** do 1991./92. zapadna Njemačka

Izvor: Europska komisija (2000.): Jesenska prognoza WSI

Kako je došlo do takvog razvoja?

Primjer Danske

Uspjesi politike zapošljavanja u Danskoj rezultat su strategijskog koncepta, koji uključuje financijsku politiku i politiku plaća, kao i politiku tržišta rada (vidi i Emmerich/Werner 1998) Danska strategija zapošljavanja počela je anticikličnom financijskom politikom. Kao polazišne točke, uzeti su konjunkturalni uzroci nezaposlenosti. Država je stimulirala ukupnu gospodarsku potražnju time što je podupirala privatne i javne investicije i što je snizila najvišu stopu oporezivanja uz pomoć porezne reforme koja je bila nerentabilna. Gospodarski rast koji je pokrenut tim mjerama, upotrijebljen je za konsolidaciju državnog deficita.

Usporedo s tim, razvoj plaća bio je umjeren. Nominalne i realne povišice plaća bile su sredinom 90-ih godina ispod razine produktivnosti.

Bitan doprinos tome razvoju dala je politika tržišta rada. Strana ponude rada bila je bitno rasterećena uredbama o prijevremenom umirovljenju i programima odsutnosti s posla (porodiljski dopust, odmor za doškolovanje, godina mirovanja). Uz pomoć tih strategija preraspodjele, kratkoročno su zabilježeni uspjesi u politici zapošljavanja.

Djelotvornijima su se pokazali elementi politike tržišta rada usmjereni prema strukturnoj nezaposlenosti. U ovom slučaju, nezaposlenima se nude mjere otvaranja radnih mjesta i mjere dodatne stručne izobrazbe. Financijska pomoć nezaposlenima ovisi o aktiviranju nezaposlenih. To znači da dugoročno nezaposleni dobivaju već nakon godinu dana ponudu za sudjelovanje u programu, mladi već nakon šest mjeseci. Ako odbiju ponudu, dolazi do jakih sankcija. Osim toga, uveden je test provjere sposobnosti za rad. Iz gospodarske perspektive smanjena je visina i trajanje primanja novčanih naknada nezaposlenima. Aktivna i pasivna potpora ovim su promjenama ograničene na najviše četiri godine. Najniže trajanje zaposlenja na temelju kojega se dobiva pravo na nadoknadu povišeno je s 26 na 52 tjedna.

Usporedo s tom opsežnom ponudom mjera, decentralizirana je administracija rada, a nadležnosti premještene na lokalnu razinu. Važan čimbenik u ovom kontekstu predstavlja stručno usavršavanje.

Danski koncept sastoji se od makro i mikro ekonomskih mjera usmjerenih na potražnju i ponudu. On ima za cilj manje kratkoročne, a više srednje do dugoročne uspjehe. Danski sustav osiguranja protiv nezaposlenosti pruža doduše i nakon reformi visoku mjeru socijalne sigurnosti kao bitnu pretpostavku za uvelike deregulirano tržište rada s visokom fleksibilnošću. Fleksibilnost tržišta rada u Danskoj, međutim, ne znači zaštitu od otkaza za zaposlene niti ograničenje za ugovore na određeno vrijeme, odnosno kod posudbe radne snage, kao ni za radno vrijeme.

Primjer Nizozemske

Kamen temeljac nizozemskog modela zapošljavanja postavljen je početkom 80-ih godina kada su se vlada i socijalni partneri dogovorili da će prihvatiti umjerene plaće u zamjenu za smanjenje radnog vremena i nova i fleksibilnija rada mjesta (van Paridon 1997, Jagoda 1997, Werner 1997) Tako su na primjer za 3 % smanjene plaće državnih činovnika i mirovine. Kao drugo, državni je deficit ublažen uštedama. Kao treće, vlada je u Nizozemskoj uvela ofenzivnu strukturnu politiku. U središtu pozornosti nije više bilo očuvanje i subvencioniranje radnih

mjesta u ugroženim sektorima i tvrtkama, već potpora tehnologiji, istraživanju i obrazovanju. Zbog svih tih mjera gospodarstvo se oporavilo, deficit proračuna polagano se smanjivao, bilanca primanja i davanja pokazivala je višak, ali se tržište rada nije oporavilo.

Slijedile su daljnje mjere. U konačnici je pokrenut pozitivan rast zapošljavanja, koji se međutim uglavnom temeljio na novoj podjeli opsega rada, to jest na jakom rastu zaposlenih na skraćeno radno vrijeme. Uklonjene su prepreke zapošljavanju sa skraćenim radnim vremenom, a tako zaposleni dobili su isti pravni status kao i zaposleni s punim radnim vremenom. Više od 60 % zaposlenih žena i oko jedna šestina svih muškaraca, zaposleni su sa skraćenim radnim vremenom. Ali 35 % zaposlenih sa skraćenim radnim vremenom rade manje od 10 sati u tjednu. Za pretpostaviti je da zarade tih zaposlenih sa skraćenim radnim vremenom nisu dovoljne za život. Uz to, proširene su mogućnosti za fleksibilnije radne ugovore. Mnogi su radni odnosi ograničeni ili teku preko tvrtki za zapošljavanje na određeno vrijeme. 10 % nizozemskih zaposlenika danas radi na određeno vrijeme.

Ostale aktivnosti daju se uvrstiti u politiku strukture plaća. U prvom redu, riječ je o tome da se poboljšaju šanse na tržištu rada za priučene i nestručne radnike. Najniže plaće drastično su snižene. Osim toga, poslodavac može računati na olakšice ako upošljava nisko kvalificirane osobe.

Visok udio dugoročno nezaposlenih i dalje je problematičan. Dugoročnom nezaposlenošću iznadproporcionalno su pogođeni nisko kvalificirani, mladež i etničke manjine. Nizozemska politika tržišta rada usredotočava se uglavnom na te problematične skupine. Najvažnije su mjere pomoć pri traženju radnog mjesta, probno zapošljavanje, mjere kvalificiranja, subvencije za troškove plaća i mjere za otvaranje radnih mjesta.

Nizozemsko čudo zapošljavanja zasniva se na društvenom konsenzusu i intenzivnim kontaktima između države i socijalnih partnera.

Primjer Njemačke

U usporedbi s drugim europskim zemljama, kriza zapošljavanja pogodila je Njemačku s vremenskim odmakom, za koji je krivac njemačko ujedinjenje. Povod toj krizi bili su uglavnom gubitak radnih mjesta u elektro i metalnoj industriji u godinama od 1993. do 1995.; u Istočnoj su Njemačkoj k tome nastupile posljedice procesa deindustrijalizacije (Ziegler 2000b). U tijeku deindustrijalizacije, u novim saveznim državama propale su čitave gospodarske strukture i područja. Od tog se procesa njemačko gospodarstvo nije oporavilo do danas. Veliki dio zapadnonjemačkog gospodarstva uspio se stabilizirati zbog

rasta struktura i gospodarskog razvoja krajem 90-ih godina (posebice rast izvoza zbog jakog dolara), ali je istočnonjemačko gospodarstvo još daleko od toga. U svrhu integracije istočnonjemačkog gospodarstva u ukupno njemačko gospodarstvo upotrijebljene su koncepcije strukturne politike i politike zapošljavanja koje su se koristile na bivšem prostoru Savezne Republike Njemačke. Instrumentarij politike tržišta rada proizlazi iz zakona o poticanju rada *Arbeitsförderungsgesetz* (AFG), odnosno socijalnog zakonika *Sozialgesetzbuch* (SGB III.). U to, kao dijelovi aktivne politike tržišta rada, spadaju među ostalim mjere za kvalificiranje i stvaranje radnih mjesta i subvencije za troškove rada (plaće). Iz institucionalne perspektive nakon promjene vlade 1998., nova je savezna vlada utemeljila "Savez za rad, izobrazbu i natjecanje" (*Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerb*). Slično nizozemskom "Polder-modelu", njemački Savez za rad zasniva se na korporativističkoj koncepciji. Među prvim odlukama saveza bili su hitni program za smanjenje nezaposlenosti mladih (1999., akcijski program JUMP) i dogovor o dugoročnoj tarifnoj politici usmjerenoj na zapošljavanje s orijentacijom prema rastu produktivnosti. Ovome valja pribrojiti i Zakon za rasterećenje od poreza, dogovore o napuštanju radnog života u svrhu omogućavanja zapošljavanja i nove zakonske odredbe o politici radnog vremena, mirovinu od 60. godine starosti i ogledne projekte za stvaranje mogućnosti zapošljavanja za neobrazovane i priučene u takozvanom sektoru niskih plaća.

Konkretni primjeri iz Njemačke

Provedba "Europske strategije zapošljavanja" na temelju nacionalnih akcijskih planova ili zajedničkih smjernica o zapošljavanju nije međutim dostatna za snažno stabiliziranje zaposlenosti. Naime, zapošljavanje i gospodarski razvoj međusobno su usko povezani. Stoga je za izgradnju strukturno djelotvornih perspektiva za zapošljavanje bitno da se pokrenu regionalne odnosno lokalne inicijative za više zaposlenosti. U tom kontekstu, različite strane (Europska komisija, njemačke savezne pokrajine i regije, zajednički naponi predstavnika poslodavaca i radnika itd.) pokrenule su saveze za zapošljavanje u regijama i sektorima.

1. primjer

Europska komisija pokrenula je 1996. inicijativu "regionalni i lokalni savezi za zapošljavanje" (Gerlach/Ziegler 2000). Ovom inicijativom ona poduzima konkretne korake da u okviru svojih europskih strukturnih fondova stvori više zaposlenosti u europskim regijama. Savezima za zapošljavanje komisija želi

primjerno stabilizirati regionalno i lokalno tržište rada u regijama modelima, i to putem akcija djelotvornih za zapošljavanje s instrumentima konsenzusa i kooperacije. U skladu s njezinim zamislima, savezi se trebaju oslanjati na četiri elementa, koji proizlaze iz teoretske diskusije o endogenom regionalnom razvojnom potencijalu.

(1) Bottom-up

Inicijativa za savez dolazi iz regije. Ona treba analizirati "potrebe" i postojeće kvalifikacije na licu mjesta. Cilj mora biti poboljšanje zadanog potencijala ljudskog kapitala, kako bi on bolje odgovarao lokalnim odnosno regionalnim potrebama.

(2) Široko partnerstvo

U teritorijalnim savezima trebali bi surađivati svi važni čimbenici jednog područja. Za to je potrebna ne samo koordinacija među njima već i među različitim institucijama, koja mora prelaziti regionalnu razinu. Politika zapošljavanja pri tome se ne smatra samo zadatkom politike i gospodarstva već se razumije kao interes društva u cijelosti.

(3) Inovacija

Akcije kao pojedinačne mjere, ali i međusobno povezane, trebaju otvarati originalne, obećavajuće nove puteve za rješenje problema zapošljavanja. Ovaj nedvojbeno visoki zadatak ne mora se realizirati odmah izravno na području politike zapošljavanja. Prividni zaobilazni putevi - primjerice borba u školama protiv nezaposlenosti kod mladeži, potpora solidarnom gospodarstvu - mogu na neortodoksan način biti uspješni.

(4) Povezivanje različitih područja politike

Sve akcije trebaju služiti zajednički razrađenoj strategiji. Radno tržišne, strukturne, sektoralne odnosno socijalnopolitičke mjere trebaju se međusobno nadopunjavati i prema mogućnostima koristiti usklađeno. Politika zapošljavanja može se u tom smislu promatrati kao "sastavni dio" drugih dijelova politike, koji sami moraju biti integrirani u politiku zapošljavanja. Uvijek iznova tražena međusobna povezanost parcijalnih politika, koja svakako predstavlja visok zahtjev, treba se početi stvarati na taj način.

Regije trebaju identificirati projekte koji služe kao model i takve koje potiču zapošljavanje, i nakon toga ih provesti. Na cijelom području Europske unije u proteklom je godinama osnovano 89 saveza. Riječ je o prostorima s ogromnim problemima na tržištu rada.

Regionalni/lokalni savezi slijede zajednički cilj, a to je stvaranje i osiguravanje radnih mjesta. Ali su putevi prilično različiti i usmjereni prema određenim potrebama regija i njihovih individualnih prilika. Stoga je sadržajni spektar tih saveza vrlo razgranat. Tako se na primjer djelovanje njemačkih saveza usredotočuje na polja rada kao što su osnivanje poduzeća, infrastrukturne mjere, integracija ciljnih skupina, novi mediji, stručna izobrazba mladih i personalna politika. Projekti pokrenuti u ovim poljima sežu, primjerice, od potpore zasnivanju egzistencije, preko stvaranja uslužne agencije za djelatnosti kućanskih poslova i preoblikovanja industrijskih područja, do razvika kompetencijskog centra za poduzeća. Pri provedbi konkretnih mjera, savezi za zapošljavanje koriste se potporom u okviru europskih strukturnih fondova kao i regionalnim, nacionalnim, odnosno privatnim financijskim izvorima.

2. primjer

"Inicijativa za zapošljavanje" utemeljena je diljem Savezne Republike Njemačke krajem 1998. godine od strane predsjednika uprave BASF-a i Zaklade Bertelsmann te predsjednika Sindikata rudarstva, kemije i energije (Schulte/Ziegler 2000). Inicijativa djeluje u mreži od 17 regionalnih jedinica. Ona se razumije kao proces, sa znatnim utjecajem vodećih predstavnika njemačkih poduzeća (BASF, BMW, Bosch, Daimler-Chrysler, Thyssen-Krupp itd.). Regionalne mreže zasnivaju se na načelu konsenzusa i djeluju s projektnim usmjerenjem. Ostali akteri inicijative su politika i administracija, znanost i druge društveno aktivne organizacije. Popis projekata obuhvaća više od 100 projekata s različitim stupnjem zrelosti u tematskim područjima: integracija mladih u radni život, potpora stupanju zapostavljenih u radni život, pomoć pri zasnivanju egzistencija i osiguranje radnih mjesta.

Zaključak

Postoje različiti putevi do veće zaposlenosti. Iz prikazanih primjera ne može se izvesti recept za prevladavanje krize zapošljavanja. Pri usporedbama politike zapošljavanja nije riječ o "kopiranju" drugih sustava. To bi također bilo utoliko pogrešno, ukoliko strategija zapošljavanja mora uvijek odgovoriti i na uvjete specifične za pojedine zemlje. Vidljive su međutim i stanovite zajedničke točke u uspjehu politike zapošljavanja, iz čega se mogu izvući sljedeći zaključci:

- Nasuprot dimenziji problema zapošljavanja, pojedinačni instrumenti sami za sebe ne mogu polučiti uspjeh. To znači, preokret na tržištu rada može se postići samo uz pomoć usklađenog strategijskog koncepta u smislu Policy-

Mix-a. Fiskalna, strukturna, socijalna i politika tržišta rada moraju biti koordinirane i usklađeno primijenjene.

- Nizozemska, Danska i Njemačka predstavljaju modele usmjerene na konsenzus. Takozvani savezi za zapošljavanje ili savezi za rad znatno doprinose uspjehu na tržištu rada. Oni služe dogovaranju zajedničkih koordiniranih strategija značajnih aktera na tržištu rada, u prvom redu socijalnih partnera i vlade. Kod aktera je pobijedila spoznaja da se zajedničkim naporima može nešto učiniti protiv nepravilnosti na tržištu rada.
- Akteri su se suočili sa svojom odgovornošću: tarifne su stranke umjerenim rastom plaća pospješile rast zaposlenosti u promatranim zemljama. Državi je pritom pripala važna uloga politike zapošljavanja budući da je ona postavila okvirne uvjete na tržištu rada, povoljne za zapošljavanje.
- Okvir za ove aktivnosti predstavlja njihova ukorijenjenost strukturno djelotvorne strategije zapošljavanja u regionalne i lokalne saveze. Ove aktivnosti moraju naposljetku doseći i one kojima donose prednost. Usmjerenije bavljenje razlozima nezaposlenosti moguće je samo kad se uzmu u obzir prilike na određenom području.

Literatura

Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften (2001), Beschluss des Rates vom 19. Januar 2001 über die Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten im Jahr 2001, Brüssel, L 22/18 v. 24.1.2001

Emmerich, Knut, Werner, Heinz (1998), Dänemark: Erstaunlicher Umschwung am Arbeitsmarkt, u: *IAB-Kurzbericht* Nr. 13

Europäische Kommission (2000), *Herbstprognose*, Brüssel

Gerlach, Frank, Ziegler, Astrid (2000), Territoriale Beschäftigungspakte in Deutschland - neue Wege der Beschäftigungsförderung?, u: *WSI-Mitteilungen* 7

Jagoda, Bernhard (1997), Modell Niederlande - ein Vorbild für Deutschland?, u: *Wirtschaftsdienst* 1997/IV

Rhein, Thomas (1999), Rolle der Europäischen Union in der Beschäftigungspolitik, u: *IAB-Kurzbericht* Nr. 13

Schulte, Christiane/Ziegler, Astrid (2000), Wettbewerbsmodelle in der deutschen Wirtschafts- und Strukturpolitik - ein neuer Fördertyp, *WSI-Diskussionspapier* Nr. 91

Van Paridon, Kees (1997), Das Modell Holland - Ein neues Wirtschaftswunder?, u: *Wirtschaftsdienst* 1997/IV

Werner, Heinz (1997), Kann Deutschland von den Niederlanden lernen?, u: *IAB-Kurzbericht* Nr. 12

Ziegler, Astrid (2000a), Europäische Raumentwicklung und die Stärkung des Arbeitsmarktes. Schlussfolgerungen aus dem EUREK, u: *Informationen zur Raumentwicklung* Heft 3/4

Ziegler, Astrid (2000b), *Analyse und Handlungsbedarfe für eine betriebliche, regionale und sektorale Frauen-Beschäftigungspolitik*, Otto-Brenner-Stiftung, Arbeitsheft Nr. 17, Berlin

Politika tržišta rada i politika zapošljavanja u transformacijskim zemljama

Pregled

U većini transformacijskih zemalja, politički i gospodarski preokret u početku je stajao u prvom planu. Osim toga, s određenim su zakašnjenjem poduzete mjere za kratkoročno osiguravanje novonastalih socijalnih rizika, posebice za slučaj nezaposlenosti. U prvom su planu stajala pasivna davanja, to jest isplata pomoći za nezaposlene. To se temeljilo i na pretpostavci koju su zastupali i zapadni stručnjaci, da skori gospodarski rast pod tržišno-gospodarskim uvjetima donosi nova radna mjesta kao i povišenu potražnju za radnom snagom, čime bi se djelotvorno ograničili **socijalni troškovi** transformacije.

Jedanaest godina nakon početka preobrazbe sustava u tim zemljama javlja se potpuno druga situacija, neovisno o postignutom stanju gospodarskog razvoja. U međuvremenu je nedvojbeno: (1.) da će se transformacijski proces protegnuti kroz dugo vremensko razdoblje i (2.) da su socijalni troškovi koji su nastali i koje valja očekivati vrlo visoki, te da se oni čak u povoljnim gospodarskim uvjetima mogu smanjivati samo postupno. U to spadaju posebice nezaposlenost, smanjena zaposlenost, opadajuća realna primanja i s tim povezano rastuće socijalno polariziranje i osiromašenje.

Zastoj u proizvodnji, izazvan gospodarskim prestrukturiranjem, doveo je u svim zemljama, iako ne neposredno, do snažnog smanjenja broja radnih mjesta u industriji i poljoprivredi. To se smanjenje u međuvremenu očituje u kontinuirano rastućoj (**transformacijskoj**) **nezaposlenosti** i smanjenoj zaposlenosti. Tomu valja pribrojiti otkaze u javnoj upravi, državnim socijalnim službama i socijalnim službama poduzeća. Pod transformacijskom nezaposlenošću ovdje se podrazumijeva posebni oblik strukturalne nezaposlenosti: ona se ne odnosi samo na pojedinačne regije ili gospodarske grane, već je prouzročena dalekosežnim promjenama čitavog gospodarskog i društvenog zdanja tih zemalja (Kausch et al., 1994:16).

Razvoj na tržištima rada

Trenutačno se naziru sljedeće tendencije na tržištu rada:

1. U skupini **naprednih transformacijskih zemalja** Srednje i Istočne Europe (npr. Poljska, Mađarska, Slovenija) stopa nezaposlenosti u rezultatima prvih gospodarskih reformi od početka do sredine 90-ih rapidno je porasla na 14-17 %. Iako je u međuvremenu opadala, od kraja 90-ih godina u nekim zemljama opet se bilježi rast broja nezaposlenih (posebice u Poljskoj). U kontekstu predstojećih mjera prestrukturiranja i moderniziranja predviđa se daljnji rast broja nezaposlenih. Istodobno i dalje postoji relativno visoki broj dugoročno nezaposlenih i drugih problematičnih skupina.

2. U **takozvanim sporim transformacijskim zemljama** uglavnom su vidljive dvije tendencije:

a) Neke od tih zemalja (npr. Rumunjska, Rusija) imaju u međuvremenu također relativno visoku službenu stopu nezaposlenosti između 10 i 12 % koja se i dalje povećava; u Bugarskoj je nezaposlenost službeno narasla na oko 20 %.

b) Druge zemlje, kao npr. Turkmenistan, Uzbekistan, Kazahstan, Kirgistan i Ukrajina, imaju još uvijek nisku službenu stopu nezaposlenosti ispod 5 %, koja je uvjetovana znatnom državnom regulacijom. Regulacija međutim nastaje zbog različitih političkih i gospodarsko političkih motiva i u različitim je zemljama dosegla nejednaku razinu.

U objema navedenim skupinama zemalja, stvarna je nezaposlenost zbog tamošnjih trajnih gospodarskih kriznih procesa znatno viša i procjenjuje se na 20 - 30 %.

Neovisno o prikazanim različitim tendencijama na tržištu rada, činjenica je da u svim transformacijskim zemljama postoji rastući broj nezaposlenih, koji će za cijelog trajanja njihovog još preostalog radno sposobnog vijeka biti isključeni iz tržišta rada i time praktički ostati bez primanja i bez socijalne sigurnosti. Činjenica da se jedan dio nezaposlenih apsorbira u **neformalnom sektoru**, što se posvuda opaža, samo je prividno rješenje zbog upošljavanja koje u većini slučajeva traje samo kratko vrijeme te zbog mnogobrojnih drugih rizika.

Uz smanjenje realnih prihoda (u prvom redu kod umirovljenika i drugih primatelja socijalnih davanja), trenutačno su nezaposlenost i smanjena zaposlenost glavni uzroci rastućeg siromaštva u transformacijskim zemljama. U ovim prilikama, vlade tih zemalja izložene su enormnom pritisku potrebe djelovanja, kojega u području politike tržišta rada i dalje pokušavaju ublažiti **kratkročnim pasivnim mjerama**. Čitav niz tih mjera (npr. visoke otpremnine i rano umirovljenje) ima u prvom redu političko-konjunktorni karakter (očuvanje

moći). Aktivni potezi u područjima politike tržišta rada i zapošljavanja postoje samo u malom opsegu, ali su često neučinkoviti i time neznatno doprinose rastrećenju stanja na tržištu rada.

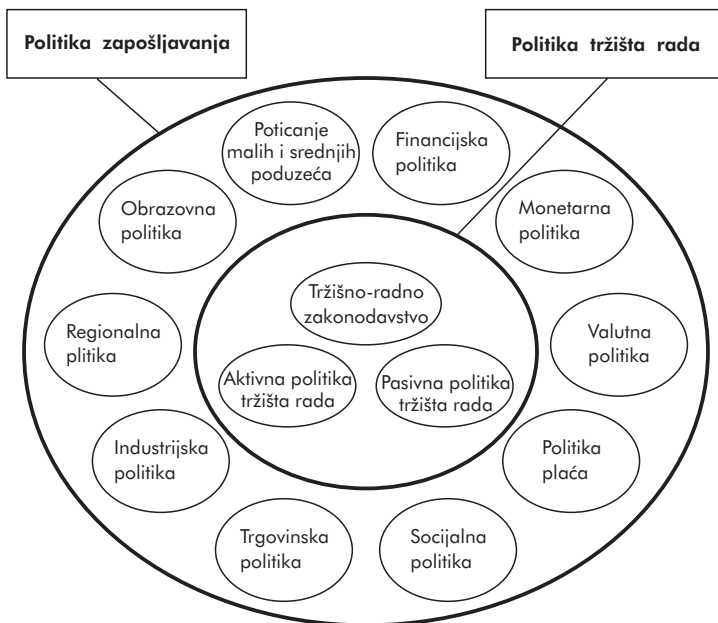
Politika zapošljavanja

U politiku zapošljavanja spadaju sve mjere područja politike koje izravno utječu na strukturu i opseg zapošljavanja, koje **stvaraju nova radna mjesta**. Pri tome se treba posebno istaknuti:

- finansijska politika, monetarna politika, valutna politika i politika plaća, kao prvenstveno makrogospodarska politička područja;
- sektoralna politička područja kao socijalna, obrazovna, trgovinska, industrijska i agrarna politika;
- poprečna područja kao regionalna politika i potpora malim i srednjim poduzećima.

Politika zapošljavanja prema tome predstavlja poprečno područje, dok se politika tržišta rada može razumjeti kao posebni slučaj politike zapošljavanja (vidi donji pregled).

Pregled instrumenata politike tržišta rada i zapošljavanja



Početkom transformacijskog procesa, bivše socijalističke zemlje i njihove političke elite stavljene su, u području politike zapošljavanja i politike tržišta rada, kao uostalom i u drugim područjima politike, pred izazove koji su djelomice noviji i opsežniji nego oni koji su do tada bili poznati u zemljama s razvijenim tržišnim gospodarstvom.

Politika zapošljavanja iz različitih se razloga **naglašeno zapostavljala** i dalje se zapostavlja. U čitavom nizu zemalja provode se gospodarsko-političke strategije koje samo, s obzirom na činjenicu da %ji zaoštrena kriza zaposlenosti, prepuštaju ujednačavanje na tržištu rada u velikoj mjeri snagama tržišta. Ta je strategija u Poljskoj, a dijelom i u Mađarskoj, u kontekstu povoljnih vanjskih i unutarnjih gospodarskih uvjeta neko vrijeme čak imala uspjeha (vidi primjere zemalja). S druge strane, u zemljama u kojima su vladali vrlo nepovoljni gospodarski i socijalni uvjeti i gdje do danas nije ostvaren značajniji gospodarski zamah, nije bilo moguće koristiti ni ovu prividnu strategiju, što je imalo i još uvijek ima odgovarajuće posljedice na situaciju tržišta rada (vidi primjere zemalja Kazahstan i Kirgistan). Otežavajuće je u mnogim transformacijskim zemljama i to da su pojedinačni **gospodarsko politički instrumenti i mjere** oblikovani tako da doduše donose kratkoročne uspjehe u gospodarskom rastu, ali su međutim, gledano iz kuta politike zapošljavanja srednje do dugoročno, **kontraproduktivni**. U to spadaju prije svega restriktivna politika plaća, kao i čitav niz pravnih uredbi (zaštita od otkaza i otkazni rokovi, tarifno oblikovanje) koje se tiču tržišta rada. Relativno visoko oporezivanje čimbenika rada - odnosi se na porez na dohodak kao i na socijalna davanja - ima glede politike zapošljavanja također negativne posljedice. De facto nije zabilježena nijedna transformacijska zemlja u kojoj je provedena uspješna strategija zapošljavanja, ali postoje začeci, kao primjerice porezna reforma u Hrvatskoj ili Rumunjskoj, pojačana potpora malim i srednjim poduzećima kao i socijalno-partnerski dogovori čija je provedba izričito povezana s ciljem potpore zapošljavanju. Tome valja pribrojiti niz programa odnosno mjera zapošljavanja u pojedinim zemljama koje su međutim u najvećoj mjeri bile regionalno i vremenski ograničene i za koje je dijelom korištena inozemna pomoć (vidi odjeljak 1).

1. Rumunjska - Labor Redeployment Program (LRP)

Američki Department of Labor (USDOL) od 1998. u Rumunjskoj provodi Labor Redeployment Program (LRP) kao dio sveobuhvatnog plana Svjetske banke. Težište projekta leži na **provedbi niza mjera za pogođene masovnim otpuštanjima**, te na područjima: lokalni razvoj gospodarstva, usluge prije otpuštanja (pre-layoff services) i medijski rad. Nakon početnih odgađanja, plan je dobro krenuo. Prema sadašnjem stanju projekt će biti dovršen u lipnju 2001.

Pod aktivne mjere spadaju **sljedeći tipovi mjera**: opće savjetovanje i usluge posredovanja, savjetovanje za osobe koje se žele osamostaliti, mjere stvaranja radnih mjesta, izobrazba i doškolovanje, te potpora projektima "business incubators". U cilju provedbe ovih mjera, redovito se daju aktualne ocjene stanja. U početku je bilo potrebno relativno mnogo vremena kako bi se stvorila lokalna infrastruktura za provedbu tih mjera. U tu su svrhu, kao prvi korak, provedeni pilot projekti u sedam izabраниh regija. U međuvremenu postoji sedam regionalnih ureda koji koordiniraju mjere i koji imaju sugovornike u uredima za zapošljavanje. U realizaciju su uključeni **javni ili slobodni nositelji**.

Ured za program u Bukureštu počeo je pripremati dokumentaciju rezultata koja sadrži napomene o objavljivanju mjera, o njihovoj provedbi i redovitoj analizi. Osim toga, stvorene su radne skupine na nacionalnoj razini u koje su uključeni i suradnici iz lokalnih ureda za zapošljavanje, kako bi se osiguralo prenošenje skupljenih iskustava. U međuvremenu, skupljena su i iskustva utemeljenja business incubators-a (studeni 2000.) kao i usluga prije otpuštanja. Provedba obaju ovih programa pokazala se u početku vrlo teškom.

Rezultati LRP-a pojedinačno izgledaju ovako:

- Od 8,5 milijuna US \$ ukupnog iznosa, potrošeno je do prosinca 2000. 6,3 milijuna, a 7,8 milijuna vezano je za ugovore.
- Oko 64.800 pogođenih masovnim otpuštanjima do sada je sudjelovalo u različitim aktivnim mjerama. Od toga je 11.800 osoba preko posredovanja ušlo u redoviti radni odnos.
- Ukupno je zaključeno gotovo 900 ugovora, a nešto više od 100 još je u tijeku..

Ovi su rezultati vrijedni pozornosti ako se uzme u obzir kratko trajanje plana. Unatoč tome, oni u prvom redu nude kvantitativne podatke, a ne govore o kvaliteti provedenih mjera. Jedini je indikator **relativno visoka stopa posredovanja** od 18,2 % koja međutim ne mora nužno stajati u neposrednom odnosu sa sudjelovanjem u nekoj od mjera. Prije više od godinu dana bilo je predviđeno provjeriti što je bilo sa zaposlenima koji su dobili namještenje putem posredovanja. U tekuću neto efekt prosudbu do sada su uključivane samo mjere kvalificiranja. Prosudba i procjena daljnjih mjera treba započeti u proljeće 2001. Labor Redeployment Program važan je čimbenik u ukupnom planu Svjetske banke i predstavlja logičnu nadopunu drugim namjerama na području politike tržišta rada i zapošljavanja. Budući da je rumunjska radna administracija do sada skupila malo iskustva na tim područjima politike, ona može znatno profitirati od mnoštva mjera i uključivanja nositelja u njihovu provedbu.

Politika tržišta rada

Za razliku od politike zapošljavanja, politika tržišta rada neizravno utječe na strukturu i opseg zapošljavanja neizravno, tj. ona ima samo **ulogu mosta** time što potiče izjednačenje na tržištu rada, ali ne stvara nova radna mjesta.

Zbog nastanka i rapidnog rasta nezaposlenosti i smanjene zaposlenosti, u većini transformacijskih zemalja na području politike tržišta rada relativno su brzo stvoreni najvažniji pravni i institucionalni uvjeti.

Zbog nedostatka iskustva s nezaposlenošću, vlade tih zemalja često su preuzimale važeće zakonodavstvo država s tržišnim gospodarstvom, a da pritom nisu dovoljno uzele u obzir svoje vlastite uvjete. Međutim, relativno se brzo pokazalo da su potrebne načelne promjene odnosno novo zakonodavstvo, kako bi se udovoljilo postojećim uvjetima (vidi odjeljak 2). To je do sada uspjelo samo u malom broju zemalja.

2. Prijedlozi za modificiranje hrvatskog zakona o zapošljavanju

Zakon o zapošljavanju koji trenutačno vrijedi u Hrvatskoj, usvojen je 1996. U svezi s najnovijim razvojem na tržištu rada, koji je s jedne strane vidljiv u vrlo visokoj stopi nezaposlenosti od trenutačno gotovo 23 %, te s druge strane u nedostatku kvalificiranih radnika, Ministarstvo rada i socijalne skrbi pokrenulo je diskusiju u svrhu modificiranja zakona. Tako važnim izazovima kao što su doživotno učenje i novi tehnološki razvoji te njihov odraz na tržište rada, trebalo bi se pokloniti više pozornosti.

Valja razmotriti sljedeće prijedloge:

- poboljšanje zaštite u slučaju nezaposlenosti, posebice za skupine građanstva za koje do sada nije bila predviđena zaštita, kao na primjer za slobodnjake;
- postupno uvođenje osiguranja od nezaposlenosti na bazi doprinosa, na početku dragovoljno, a kasnije kao obvezno osiguranje;
- modificiranje pasivnih primanja s ciljem davanja poticaja za prihvaćanje radnih ponuda (npr. putem skraćivanja razdoblja trajanja potpore za nezaposlene) i sprječavanja zlouporabe primanja (npr. zapošljavanje na određeno vrijeme, odnosno ugovor o honorarnoj suradnji uz istodobno primanje potpore za nezaposlene treba se ubuduće onemogućiti);
- promjene u aktivnom instrumentariju u prilog poticanja mjera kvalificiranja;
- ukidanje obveze za poslodavce da prijave slobodna mjesta Uredu za zapošljavanje - važan korak prema povećanju prihvaćanja radne administracije od strane poslodavaca, što međutim mora pratiti bolji servis;

- modificiranje rada radne administracije, i na kraju
- promjena zakonskog naslova s ciljem boljeg označavanja sadržaja i odgovornosti.

Tim je prijedlozima dotaknut niz **važnih točaka**, koje trenutačno spadaju među najčešće točke kritike važećeg radnog zakonodavstva u transformacijskim zemljama. Stoga je vrlo pozitivno to da Ministarstvo rada i socijalne skrbi želi unijeti promjene u to stanje. Ministarstvo je pozvalo sindikate i poslodavce kao i druga stručna ministarstva na daljnju diskusiju.

Pri stvaranju **novih radnih administracija** dijelom je bilo moguće koristiti i postojeće administrativne strukture. Pritom su se javljali, a dijelom i još postoje značajni problemi u prihvatanju zaposlenih u mjesnim uredima od strane stanovništva glede njihove kompetencije. Oni doista djelomice nisu dorasli novim zadacima i to zbog nedostatka iskustva i obrazovanja, kao i zbog nedovoljne tehničke opremljenosti. Dodatni deficit postoji i glede nedovoljne usmjerenosti novih administracija na ponudu usluga za nezaposlene i osobe koje traže posao na jednoj, i za poslodavce na drugoj strani.

Djelotvornost radne administracije u nizu je zemalja dodatno ograničena time što je u njima teško provesti financijski osiguranu i sadržajno smišljenu **decentralizaciju**. U nekim je zemljama administracija prestrukturirana iz upravo suprotnih razloga, to jest pojačane decentralizacije i smanjenja proračuna i/ili opstanka nadzora. Iskustva međutim pokazuju da institucionalno razdvajanje politike i provedbe povećava djelotvornost politike tržišta rada. To vrijedi posebno onda kada radnu administraciju vode samostalne ustanove u obliku tijela javnog prava. Ako se u te ustanove uključe sindikati i poduzetničke udruge, u tom se slučaju za transformacijske zemlje otvara mogućnost prakticiranja oblika i iskustava **socijalnog partnerstva**. (Vidi odjeljak 3 i 4)

3. Reforma radne administracije u Rumunjskoj

Nacionalna agencija za zapošljavanje počela je djelovati 1. siječnja 1999. nakon izdvajanja iz Ministarstva za rad i socijalnu zaštitu. Ona je kao samostalna ustanova javnog prava odgovorna za **provedbu politike tržišta rada** u Rumunjskoj. Agencija nema financijsku samostalnost i ostaje pod službenim nadzorom Ministarstva. Proračun Nacionalne agencije za zapošljavanje sastavlja Upravni savjet, te ga daje na odlučivanje Ministarstvu. To vrijedi za prihode iz fonda za nezaposlene, kojim upravlja agencija, kao i za doznake iz državnog proračuna koji teku preko proračuna Ministarstva.

Upravno vijeće najviše je tijelo Nacionalne agencije za zapošljavanje, a sastoji se od predstavnika Vlade, sindikata i udruga poslodavaca na nacionalnoj razini. Predsjednik Upravnog vijeća istodobno je i predsjednik agencije i od 1. siječnja

2001. državni tajnik u Ministarstvu. Poslovodstvo Nacionalne agencije za zapošljavanje obavlja izvršni glavni ravnatelj, kojega imenuje predsjednik agencije. Agencije u okruzima (Judets) i u općini Bukurešt vode izvršni ravnatelji, koje također imenuje predsjednik. Izvršne ravnatelje u njihovu radu podržava vijeće koje ima savjetodavnu ulogu, a koje se sastoji od predstavnika javne uprave, sindikata i udruga poslodavaca na regionalnoj razini.

Postupnim **uvođenjem integriranih usluga** u nizu lokalnih ureda za zapošljavanje, njihove su se **usluge znatno popravile**. Integrirani servis temelji se na konceptu da je samo jedan suradnik zadužen za "integriranu" brigu za klijenta, to znači za njegovo registriranje (uključujući odluku za primanje nadoknade), eventualno za posredovanje odnosno za izradu odgovarajuće tržišno-političke ponude (npr. mjere kvalificiranja). To pretpostavlja da su suradnici Ureda za zapošljavanje točno informirani o potražnji na tržištu rada, što znači da moraju biti u stalnoj vezi s poslodavcima. Na taj se način poboljšava ne samo usluga za tražitelje posla i nezaposlene, nego i za poslodavce. Istodobno se postiže **veća djelotvornost mjera politike tržišta rada**.

Nedvojbeno pozitivni momenti u razvoju rumunjske radne administracije ograničeni su nizom **deficita**. Do sada su i pri utemeljenju i u radu nove agencije u prvom planu prenaplaćeno stajala formalna strukturalna pitanja. Tako je primjerice propušteno razvijanje samostalne poslovne politike zajedno sa socijalnim partnerima, i njezino zastupanje na odgovarajući način pred Vladom. Dodatni deficit sastoji se u tome što se lokalnim Uredima za zapošljavanje daje premalo prostora za regionalno koncipiranje mjera tržišta rada, a lokalne inicijative, koje doista postoje, ne dobivaju potporu nego ih se sputava.

Prema novom programu Vlade, aktivni se instrumentarij treba ubuduće bolje izgraditi a pasivna se davanja trebaju ograničiti. To predstavlja veliki izazov za rumunjsku radnu administraciju. Za to su već stvoreni važni institucionalni uvjeti, ali su još potrebni znatni naponi u oblikovanju i djelotvornosti mjera, kao i u njihovoj decentralnoj provedbi.

4. Nacionalni ured za zapošljavanje u Bugarskoj

Bugarska radna administracija također je trodijelna, s Nacionalnim uredom za zapošljavanje kao najvišom provedbenom instancom na području politike tržišta rada. Ured je od siječnja 1998. izdvojen iz Ministarstva za rad i socijalnu politiku kao podređena instanca. Najviše izvršno tijelo Ureda je **Upravno vijeće**, kojega čine voditelj i zamjenik te glavni voditelji odjela. Kontrolno tijelo Ureda je Nadzorno vijeće, u kojemu su paritetno zastupljeni predstavnici Vlade, poslodavaca i sindikata. Ured raspolaže vlastitim proračunom i upravlja fondom

za profesionalno kvalificiranje i nezaposlenost, iz kojega se financiraju izdaci za pasivne i aktivne mjere politike tržišta rada, kao i administrativni troškovi Nacionalnog ureda za zapošljavanje i njemu podređenih ureda. U dvije protekle godine Nacionalni ured za zapošljavanje izgradio je manje-više neovisnu poziciju prema Ministarstvu. Ta činjenica nailazi na sve veću kritiku vodstva Ministarstva, te bi Nacionalni ured za zapošljavanje u okviru svoje predstojeće reorganizacije opet mogao postati dijelom Ministarstva.

Nacionalnom uredu za zapošljavanje podređeni su regionalni uredi za zapošljavanje kao i uredi za zapošljavanje na razini okruga, grada i općine. Regionalni su uredi u znatnoj mjeri nadležni za provedbu politike tržišta rada na regionalnoj razini, pri čemu preuzimaju ulogu nadzora, licenciranja i monitoringa glede nositelja mjera i korištenja sredstava. Uredi za zapošljavanje nadležni su uglavnom za brigu o klijentima, to znači za odobravanje davanja odnosno posredovanje u poslovima ili aktivnim mjerama. Osim toga imaju u ograničenoj mjeri i mogućnost - kao što se pokazalo u slučaju Društava za zapošljavanje (vidi u nastavku), kao i kod provedbe drugih aktivnih mjera - potpore **lokalnih inicijativa politike tržišta rada**.

Najveća ograničenja na području politike tržišta rada u transformacijskim zemljama i dalje su međutim na sadržajno-konceptualnoj razini, što znači u djelotvornosti instrumenata, njihovom međusobnom povezivanju, međusobnom usklađivanju te usmjerenju na ciljne skupine.

- Većina mjera politike tržišta rada uglavnom je **pasivna i reaktivna**, čime se smanjuje njihovo djelovanje, a potiče zlouporaba. U većini su se zemalja k tome znatno pogoršali uvjeti za prijelazna davanja kao i sam opseg davanja. To je dovelo do toga da trenutačno više od polovice nezaposlenih ne prima pomoć (ILO 2000).
- Osim toga, pasivna su primanja do sada bila u premaloj mjeri povezana s poticajima za prihvaćanje radnog mjesta odnosno za sudjelovanje u aktivnim mjerama koje potiču zapošljavanje i kvalifikaciju, što opet ograničava njihovo djelovanje.
- Stalno opadajući razvoj gospodarstva, posebice u takozvanim sporim transformacijskim zemljama, ima za posljedicu to da mali broj aktivnih mjera **gotovo ne potiče zapošljavanje**, jer se ne stvaraju nova radna mjesta, a prvo tržište rada nedovoljno je u stanju prihvatiti nezaposlene.
- Zbog nedovoljne kompetencije i iskustva u novim upravama, često se nude paušalni programi odnosno mjere, a kriteriji za izbor sudionika u njima daju se lako utvrditi. Tako često dolazi do nedjelotvornog trošenja skromnih javnih sredstava.

Aktivna politika tržišta rada na primjeru društava za zapošljavanje i strukturalni razvoj u Bugarskoj

Ciljevi društava za zapošljavanje i strukturalni razvoj

Prema logici bugarske radne uprave, društva za zapošljavanje i strukturalni razvoj trebaju ispuniti dva cilja:

Potpora zapošljavanju i razvoju gospodarstva. Stoga je koncipiran model takvih društava s **tri glavna polja djelovanja**:

1. Organizacija vremenski ograničenih mjera za zapošljavanje
2. Provedba mjera za kvalificiranje
3. Potpora privatnim poduzetničkim strukturama

Dodatni cilj sastoji se u tome da se sudionicima mjera, zaposlenima na određeno vrijeme, olakša prijelaz u dugoročni redoviti radni odnos. Hoće li to uspjeti, ovisi o dva čimbenika:

a) o potražnji prestrukturiranih i saniranih poduzeća u razvitku te o nastajućem privatnom sektoru. postojeća iskustva ukazuju na to da u Bugarskoj kao i u većini transformacijskih zemalja - barem kratko do srednjoročno - postoje najveći nedostaci;

b) o mogućnostima društava za zapošljavanje i strukturalni razvoj da sami podržavaju taj prijelaz. Za to postoje tri glavne varijante:

I. zasnivanje egzistencija, II. osnivanja jednog poduzeća iz drugoga ili III. pretvorba društava za zapošljavanje i razvoj struktura u gospodarskim, savjetovnim ili uslužnim poduzećima.

Struktura i način funkcioniranja bugarskih društava

Prva društva za zapošljavanje i strukturalni razvoj osnovana su krajem 1997. i početkom 1998. u bivšim rudarskim središtima Madanu i Rudozemu. U međuvremenu, u cijeloj zemlji postoji više od 20 takvih društava. **Pravni temelji** za ova društva nalaze se u "Zakonu o zaštiti kod nezaposlenosti i o poticanju zapošljavanja". Odredbe za provedbu Zakona reguliraju pretpostavke i uvjete zapošljavanja nezaposlenih, financiranje, osiguranje javnog nadzora djelovanja društava, kao i područja rada u kojima društva za zapošljavanje i strukturalni razvoj smiju djelovati. U tu svrhu postoji i posebni **katalog zadataka**, koji je službeno potvrđen od strane Ministra za rad i voditelja Nacionalnog ureda za zapošljavanje. Time se želi zajamčiti da se društva pridržavaju zakonskih odredbi usmjerenih protiv nekorektnog natjecanja. **Konkretna polja djelatnosti** nalaze

se u sljedećim područjima: javni radovi za komune, usluge za obrtnička i industrijska poduzeća te za poduzeća u poljodjelstvu i šumarstvu, djelatnosti na području okoliša i zaštite spomenika kao i socijalne usluge.

Osim toga, utvrđeni su uvjeti pod kojima se može osnovati Društvo za zapošljavanje i strukturalni razvoj. **Najvažniji je uvjet** taj da stopa nezaposlenosti u odgovarajućoj komuni ili regiji iznosi više od prosječne godišnje stope nezaposlenosti u zemlji. U većini slučajeva, društva za zapošljavanje i strukturalni razvoj mogu upravo u strukturno slabim regijama naći odgovarajuće niše na tržištu. Tome valja pribrojiti i čimbenike kao što su dovoljan broj zajamčenih ponuda za zapošljavanje u fazi osnutka, zainteresirani i angažirani dioničari, prikladan kandidat za mjesto ravnatelja i konkretni program za izgradnju takvog društva. Preporuča se uključivanje komune u krug dioničara.

Bugarska društva imaju pravni status društva s ograničenom odgovornošću, ali s jednim odlučujućim ograničenjem nasuprot drugim trgovačkim društvima u skladu s bugarskim pravom: ne smiju financijski sudjelovati u drugim društvima i ne smiju osnivati poduzeća kćeri.

Nakon što je potvrđen predloženi program Društva za zapošljavanje i strukturalni razvoj, Nacionalni ured za zapošljavanje zaključuje ugovor s društvom, kojim se za rok od pet godina jamči **financiranje** radnika koji su zaposleni na određeno vrijeme. Istodobno se određuje kvota za broj zaposlenih. U većini slučajeva, već prije zaključenja ugovora s Nacionalnim uredom za zapošljavanje, provedeni su preliminarne razgovori s potencijalnim poslodavcima, čime je osiguran brzi početak rada društva. Iskustva pokazuju da je pribavljanje poslova, pri kojemu se mora utvrditi broj radnika koji su zaposleni posredovanjem društva, trajanje zaposlenja kao i cijena za pruženu uslugu, najteži zadatak Društva za zapošljavanje i strukturalni razvoj, posebice u početnoj fazi.

Struktura i financiranje društva za zapošljavanje i strukturalni razvoj

Temeljni kapital,
najmanje 5000 leva

Skupština društva
komuna, dijelom nalogodavci

Društvo kao d.o.o

Nadzorno vijeće,
sastoji se od predstavnika poslodavaca,
zaposlenika i radne administracije
(Predsjedništvo)

financira se iz prihoda od nalogu

posloводство,
uključujući administraciju

1. minimalna plaća, iz Fonda za profesionalno kvalificiranje i nezaposlenost, uz jedan dio davanja na plaću
2. Dodatna plaćanja poslodavaca u iznosu od najviše 1/2 minimalne plaće

**100 - 300 zaposlenih radnika,
na najviše 24 mjeseca,
u skladu s katalogom zadataka**

Rezultati i ocjene djelovanja društava za zapošljavanje i strukturalni razvoj

Zahvaljujući kvoti zajamčenog financiranja, društva za zapošljavanje i strukturalni razvoj mogu u prosjeku na određeno vrijeme zaposliti između 5 % i 11 % nezaposlenih određene komune ili regije. Od tog broja, njih 20 - 30 % nakon isteka mjere nađu stalni posao, u velikom broju slučajeva odmah kod nalogodavca. Ako se tome pridoda i one koji se osamostale, u većini poduzeća u trgovini ili na području usluga, broj onih koji imaju dugoročnu perspektivu zapošljavanja povisuje se na više od 30 %. Kao što ove brojke potvrđuju, ciljevi u području **poticaja zapošljavanja (na određeno vrijeme)** očito su postignuti. Nacionalni ured za zapošljavanje procjenjuje da su društva za zapošljavanje i strukturalni razvoj trenutačno jedan od najučinkovitijih instrumenata aktivne politike tržišta rada i stoga svake godine odobrava više stope i sredstva za financiranje.

Dodatni cilj društava za zapošljavanje i strukturalni razvoj jest **kvalificiranje** zaposlenih radnika. Ni na ovom području do sada, osim jedne mjere, nije bilo nikakvih aktivnosti. To je povezano s činjenicom da kod nalogodavaca u samo malom broju slučajeva doista postoji potreba kvalificiranja zaposlenika koje je posredovalo društvo za zapošljavanje i strukturalni razvoj. Očito je da su komparativne prednosti društva za zapošljavanje i strukturalni razvoj - u ovom trenutku i pod ovim konkretnim uvjetima - ponajprije u izvršavanje djelatnosti koje zahtijevaju nižu kvalifikaciju. To je opet povezano s relativno visokom ponudom kvalificiranih nezaposlenih, koji se u slučaju potrebe mogu odmah zaposliti. Stoga se mjere za kvalificiranje koje posreduju društva provode u pravilu kao ciljana pojedinačna mjera u skladu s konkretnom potražnjom. To se međutim može svakako promijeniti u tijeku daljnjeg razvoja i potrebnog profiliranja društava za zapošljavanje i strukturalni razvoj.

Potpora privatnim poduzetničkim strukturama također spada u ciljeve bugarskih društava za zapošljavanje i strukturalni razvoj. To se trenutačno prvenstveno događa angažiranjem subvencioniranih radnih snaga iz društava, koja se uključuju u propisanim područjima djelatnosti. Unatoč odgovarajućim zadacima (katalog zadataka) društva za zapošljavanje i strukturalni razvoj kreću se sa svojim uslugama na granici između nadopunjavanja i nepravilnog

sudjelovanja u natjecanju. Zbog stanja razvitka privatnog sektora, posebice u strukturno slabim regijama to -barem za sada - izgleda opravdano.

Povrh toga, postoji čitav niz zaposlenika koji su se nakon rada u društvu za zapošljavanje i strukturalni razvoj osamostalili i na taj su način sebi otvorili novu profesionalnu perspektivu. Međutim, trenutačno se posebno ne podupire osnivanje **egzistencije i osnivanje poduzeća kao plod** društava za zapošljavanje i strukturalni razvoj. Upravo ovdje bi društva za zapošljavanje i strukturalni razvoj mogla dati važan prilog razvoju struktura. Za to bi, s jedne strane, bile potrebne i promjene u društvenom ugovoru. S druge bi strane morala postojati financijska sredstva u društvima za zapošljavanje i strukturalni razvoj, što znači da bi morao postojati višak koji bi se mogao ciljano koristiti za potporu takvim strukturama i eventualnim ulaganjima. Osim malog broja iznimaka, financijska situacija većine društava za zapošljavanje i strukturalni razvoj to ne dopušta.

Time postaje jasno da društva za zapošljavanje i strukturalni razvoj u Bugarskoj nisu mogla provesti jedan dio svojih ciljeva. Međutim to nipošto ne umanjuje djelotvornost društava na području poticaja zapošljavanja, ali se postavlja pitanje stvarno postojećih **moćnosti razvitka**. Te se moćnosti mogu ograničiti na područje poticanja zapošljavanja ili preuzeti zadaće društva za potporu gospodarstva ili privatnog poduzeća, što će najvjerojatnije biti različito od društva (za zapošljavanje i strukturalni razvoj) do društva. Odlučujuće za to biti će daljnje financiranje društava, bilo iz nacionalnog ili međunarodnog izvora, kao i gospodarski razvoj u odgovarajućim regijama.

Zaključne primjedbe i preporuke

Najprije se može utvrditi da u transformacijskim zemljama do danas **nije razvijen konzistentan politički koncept** na područjima politike tržišta rada i politike zapošljavanja, i da mali broj ostvarenih mjera iz navedenih razloga **gotovo i nije dao rezultate** pri rješavanju trajne krize zapošljavanja. Otežavajuće je i to da se politika zapošljavanja, politika tržišta rada i politika socijalne sigurnosti koja se primjenjuje prvenstveno u zapadnoj Europi, već dulje vrijeme nalazi u ozbiljnoj krizi te da su za prevladavanje te krize do sada samo u malom broju iznimnih slučajeva izrađeni i provedeni djelotvorni novi koncepti.

Transformacijske zemlje i nadalje stoje pred izazovom stvaranja novih struktura u svojim zemljama i za svoje uvjete na pravnom i institucionalnom području, u svrhu provedbe učinkovite politike tržišta rada i zapošljavanja. To je međutim **dugoročni proces**, koji kao i čitava transformacija pretpostavlja visoku razinu prihvatljivosti u društvu, a istodobno mora biti povezan s valjanim socijalno-političkim prijelaznim rješenjima. Temeljni preduvjet za to je da proces obnove

gospodarske politike teče uspješno i da se oblikuje tako da njegovi rezultati budu na dobrobit čitavom pučanstvu.

Iz ovih iskustava i zaključnih primjedbi o politici tržišta rada i zapošljavanja u transformacijskim zemljama daju se izvesti sljedeće preporuke:

- Najveći broj gospodarsko-političkih mjera trebao bi biti **eksplicitno poticajan za zapošljavanje**; to znači da bi svaki pojedini instrument odnosno mjera, trebao biti ocijenjen prema svom učinku u zapošljavanju i korišten na odgovarajući način. Pritom bi mogli nastati konflikti u ciljevima između politike gospodarstva i politike zapošljavanja, kod kojih Vlada u svakom pojedinačnom slučaju mora odlučiti koji cilj ima prioritet.
- Politika tržišta rada trebala bi biti usko povezana s drugim područjima politike, posebice sa strukturalnim strategijama i strategijama politike zapošljavanja odgovarajućih Vlada. Samo tako ona može preuzeti ulogu mosta, pomoći pri uklanjanju neravnoteženosti na tržištu rada i **povećati djelatnost svoga instrumentarija**. Aktivne bi se mjere inače trebale bitno više koristiti i imati prednost pred pasivnim davanjima.
- S ciljem stavljanja težišta unutar aktivnog instrumentarija trebalo bi se pojačano nuditi usluge savjetovanja i posredovanja, jer ovdje, u usporedbi s drugim mjerama, postoji povoljan odnos između troškova i koristi. Istovremeno bi ovo moglo biti prvo prikladno polazište za vezivanje pasivnih davanja na **aktivne mjere**, što bi moralo biti propisano kao obvezujuće. Kao daljnje težište nudi se i kombinacija različitih aktivnih mjera, kao što su primjerice programi kvalificiranja i zapošljavanja. Ukoliko postoji dovoljno stručnosti za savjetovanje, prvenstveno izvan ureda za zapošljavanje, ali njihovim posredovanjem, trebalo bi se razmotriti i jače poticanje osnivanja egzistencije iz stanja nezaposlenosti.
- **Pojačano decentraliziranje** primjereno je za gospodarsku politiku i politiku zapošljavanja kao i za politiku tržišta rada. Umjesto paušalnih programa koji se protežu na cijelu zemlju, mogli bi se pokrenuti regionalni pilot programi koji se temelje na lokalnim uvjetima i iskustivima, a provode se u samostalnoj odgovornosti komuna odnosno ureda za zapošljavanje. Za to bi se lokalnim instancama trebalo udijeliti odgovarajuću financijsku i sadržajnu slobodu.
- Državne institucije i nedržavne organizacije i udruge moraju međusobno surađivati i na nacionalnoj i na lokalnoj razini. Država sama, posebno ministarstvo rada, preopterećeno je rješavanjem stalne krize nezaposlenosti. Na taj bi se način dao stvoriti i potrebni društveni konsenzus. Navedeni regionalni pilot programi i druge lokalno oblikovane mjere - odnosile se one na kvalificiranje radnika odnosno nezaposlenih ili na

razvoj struktura jedne regije - postaju djelotvorniji što se više partnera nađe za njihovu provedbu. Takozvani **okrugli stolovi** pokazali su se kao djelotvorni, oni okupljaju komunalne političare, sindikate, poslodavce, obrazovne ustanove i druge, kako bi zajedno donijeli obvezujuće dogovore i istodobno osigurali za to potrebna financijska sredstva.

Primjeri zemalja

Poljska

U Poljskoj je 1990. "šok-terapijom" plana Balcerowicz započela rigorozna liberalizacija i rigidni prijelaz u tržišno gospodarstvo. Taj je prijelaz bio popraćen znatnim gospodarskim i socijalnim potresima. Istodobno je ta transformacijska zemlja s najvećim brojem stanovništva u srednjoj i istočnoj Europi bila u prilici koristiti **povoljne polazišne uvjete za proces reforme** koji su joj, kao nijednoj drugoj zemlji, omogućeni zahvaljujući obuhvatnom oprostima duga od strane Pariškog kluba, asocijacijskom ugovoru s Europskom unijom (oboje 1991.) kao i uskoj suradnji sa Svjetskom bankom. Nakon početnog gospodarskog pada, počeo je rast bruto domaćeg proizvoda (BDP), poduprt reformom banaka i poreznog sustava, mjerama privatizacije kao i orijentiranjem trgovine prema zapadnoj Europi (EIU, 1999.-2000: 27), od 1992. polako, ali kontinuirano (s vrhuncem od 7 % u godini 1995.). Poljska se tako razvila u prvu transformacijsku zemlju koja je već 1996. bila dostigla i nadmašila razinu nacionalnog dohotka od prije početka preokreta, što je honorirano hitnim primanjem u OECD. Istodobno se ne može previdjeti činjenica da stopa rasta domaćeg bruto proizvoda od tada pada, da je stopa inflacije 1999. porasla, te da je rastom cijena na svim područjima već početkom 2000. opet prekoračena stopa od 10 %. Predviđa se smanjenje prosječnih bruto plaća te povećanje realne plaće koje tendira prema ničiti. (BfAI, 2000:33).

Poljsko tržište rada pokazuje niz posebnosti. Tako je na primjer, neovisno o smanjenju radnih mjesta zbog mjera restrukturiranja, broj zaposlenih u svim područjima u razdoblju od 1993. do 1997. narastao za više od 1 milijun. Pri tome je rast zaposlenih u poljodjelstvu viši nego u industriji.¹ Poljodjelstvo se pokazuje vrlo rezistentnim prema strukturnim promjenama. Na tom je području (uključujući šumarstvo i ribarstvo) 1998. bilo zaposleno 24,7 % (4,3 milijuna) radnog potencijala, u industriji međutim samo 23 % (3,7 milijuna). Neovisno o tako visokoj stopi zaposlenosti, udio poljskog poljodjelstva u bruto domaćem proizvodu (1998.: 4,2 %) neobično je nizak, a osim toga i pada. (EIU, 1999-2000:57) Nova radna mjesta stvorena su gotovo isključivo u privatnom

¹ Očito s iznimkom sektora usluga, za koji ne postoje podaci.

gospodarstvu koje se brzo razvija, čiji je udio u bruto domaćem proizvodu u godinama od 1989. do 1997. narastao sa 18 % na 59 %.²

Iako je **stopa nezaposlenosti** u godinama od 1994. do 1998. pala na 10,4 %, ta je stopa uslijed konjunkturalnog zahlađenja od sredine 1999. opet kontinuirano porasla na gotovo 14 %. (EIU, 1999-2000: 55; BfAI, 2000: 34) Dodatni razlozi za rast registriranih nezaposlenih bili su: 1. uvođenje novog sustava socijalnog osiguranja početkom 1999. (250.000 novih prijava za zdravstvenu zaštitu), 2. povećanje broja Poljaka u dobi sposobnoj za rad, 3. rast strukturalne nezaposlenosti zbog procesa privatiziranja i prestrukturiranja koji još traju, posebice u industriji oružja, poljodjelstvu i rudarstvu, kao i zbog tehnoloških promjena u gotovo svim granama industrije.

Kao i u drugim zemljama, u Poljskoj sve manje nezaposlenih ima pravo na pomoć: krajem ožujka 2000. to su bile 4/5 svih registriranih nezaposlenih u Poljskoj. Sve veće probleme zadaju i **dugoročna nezaposlenost** i značajne regionalne različitosti. Dodatni problem tržišta rada u Poljskoj predstavlja **rad na crno**, iako se on u razdoblju od 1995. do 1998. smanjio. Udjel rada na crno u bruto domaćem proizvodu iznosio je 1997. još 15 %, računa se s 1,6 milijuna radno sposobnih na tom području, od kojih 46 % imaju glavno zaposlenje, a 54 % dodatno zaposlenje (BfAI, 2000:36).

Duboki rezovi u državnom proračunu koji su nastali na početku transformacijskog perioda zbog "šok-terapije" plana Balcerwicz i koji su bili povezani s devalvacijom novca, restrikcijama plaća i rigidnim oporezivanjem primanja, imali su i do danas imaju posljedice na **politiku zapošljavanja**. Vlade su u prvom redu vjerovale snagama tržišta, a alternativni koncepti ili programi s kojima je politika mogla utjecati na zapošljavanje nisu uzimani u obzir. Ranije ionako zapostavljeni istočni dijelovi države s nerazvijenom infrastrukturom na taj su način bili prepušteni sami sebi. Zbog male atraktivnosti ovih regija za strane ulagače, razvijene su ograničene gospodarsko političke inicijative za oživljavanje lokalnih sposobnosti i proizvoda, koje su podržavale Francuska i Engleska u okviru EU-PHARE programa. Vlada je osim toga uredila posebne gospodarske zone, u kojima se strani ulagači posebno favoriziraju. Te inicijative ugašene su ulaskom u Europsku uniju.

U proljeće 2000. predstavnici Vlade, poslodavaca i sindikata pregovarali su o dogovoru za stvaranje radnih mjesta. Diskutiralo se o smanjenju doprinosa na plaće kao i o poboljšanju mjera za izobrazbu i doškolovanje. Postoji bojazan da će bez takvih mjera biti nemoguće zadržati rast stope nezaposlenosti na 15 % i više. Prve važne promjene donijela je početkom 1999. reforma sustava socijalnog osiguranja, o kojoj se diskutiralo od 1997. i koja je opće prihvaćena, kako se može zaključiti iz raznih izvora.

² Najveći rast i najviši udio (1997. iznad 90 %) radne snage čine privatna poduzeća u poljodjelstvu (97,8 %), te u graditeljstvu i trgovini.

Mađarska

Mađarska spada u skupinu naprednih transformacijskih zemalja. **Tržišno orijentirane reforme** pokrenute su ovdje već za vrijeme realnog socijalizma, a kasnije su nastavljene u pojačanom obliku. Mađarska bilježi od 1997. realni rast domaćeg bruto proizvoda od prosječno 5 % godišnje, po glavi stanovnika kod inflacije koja je pala na 10 do 11 % (World Bank, 1999:1). Industrijska i poljoprivredna proizvodnja smanjene su, dok je sektor usluga znatno rastao. Pri tome treba uzeti u obzir da je Mađarska, kao nijedna druga transformacijska zemlja, u razdoblju od 1990. do 1997. bila u mogućnosti koristiti otprilike polovicu svih inozemnih investicija u srednjoj i istočnoj Europi. Ujedno se ne smije zapostaviti činjenica da su liberaliziranje i reforme popraćeni dugoročnim siromaštvom, padajućim realnim plaćama, smanjenim ulaganjem u obrazovanje, zdravstvo i socijalne mjere.

Tržište rada u tijeku transformacijskog procesa bilo je suočeno u prvom redu s tri ključne promjene: 1. uništavanje radnih mjesta, 2. smanjena stopa zaposlenosti i 3. rastuća nezaposlenost. U Mađarskoj je međutim, kao i u drugim zemljama srednje i istočne Europe, apsolutni broj nezaposlenih manji od broja uništenih radnih mjesta, budući da se znatan dio radnih snaga povukao s tržišta rada.³ Posljedica toga jest da 3,6 milijuna zaposlenih moraju uzdržavati ukupno stanovništvo od 10 milijuna (Tausz, 2000: 35). Samo u industriji broj zaposlenih pao je između 1992. i 1997. za 37 %, dok je broj od 60 % uništenih radnih mjesta stajao nasuprot broju od 23 % novih radnih mjesta u novonastalim tvrtkama, posebice u privatnom sektoru. U tom se sektoru može zabilježiti i znatan rast produktivnosti, posebice u tvrtkama sa stranim ulaganjima (World Bank, 1999: 133/134).

Unatoč relativno stabilnom stanju na tržištu rada od 1997., zaposleni su morali pretrpjeti **osjetljiva smanjenja plaća**. Realne plaće smanjile su se od 1988. do 1996. za 26 %, a nakon toga postupno su rasle uslijed relativno visokog rasta produktivnosti. Razina realnih plaća od 1988. do sada međutim još nije dosegnuta (World Bank, 1999: 133).

Nezaposlenost je rapidno rasla uslijed uništavanja radnih mjesta, te je početkom 1993. s više od 13 % dosegla vrhunac, a sada se stabilizirala na oko 8,7 %⁴ (World Bank, 1999: 130/31). Unatoč tome, mora se računati s novim smanjenjima broja radnih mjesta, budući da se državni sektor i dalje smanjuje, a Vlada za sljedeće godine najavljuje dodatna ukidanja radnih mjesta, posebice u javnom sektoru (Tausz, 2000: 36).

³ Kao razlozi za to navode se: visoko smanjenje stope zaposlenih žena, rastući udio polaznika gimnazija i studenata, prijevremena mirovina (World Bank, 1999: 132). Tausz, 2000: 36 kaže da broj prijevremeno umirovljenih naraste s 260.000 (1990.) na 600.000 (1998.).

⁴ Time je Mađarska čak nešto ispod prosjeka Europske unije od 10,9 %.

Razne skupine građana i regije različito su pogođene nezaposlenošću. Iznadproporcionalno je visoka nezaposlenost kod mladih ljudi⁵, kod onih s niskim stupnjem obrazovanja (kod osoba s osnovnom školom deset je puta više nego kod osoba s visokom stručnom spremom, i u sjevernoistočnim dijelovima zemlje). Osim toga, **dugoročna nezaposlenost** (više od 12 mjeseci) i time strukturna nezaposlenost, rapidno raste; 1995. iznosila je 50 % svih nezaposlenih, a od tada je unatoč opadajućoj ukupnoj stopi nezaposlenosti samo minimalno smanjena⁶. Svi ovi čimbenici doprinose tome da **dugoročno siromaštvo** znatno raste. Time su posebice pogođene osobe s niskim obrazovanjem, domaćinstva s više od troje djece, samohrani roditelji, starije žene i stanovnici ruralnih područja koji gotovo i nisu uključeni u tržište rada. Posebice su ugrožena domaćinstva Roma; većina siromašnih su Romi.

U kontekstu **politike zapošljavanja** potrebno je razmotriti posebice dvije mjere: oporezivanja plaća radnika i mehanizme tarifnih pregovora. Karakteristično je, kao što je to slučaj i u drugim transformacijskim zemljama, da se čimbenik rad visoko oporezuje te da su socijalni doprinosi nesrazmjerno visoki. Posebice **visoka porezna opterećenja** bilježe se u donjim razinama plaća, neovisno o djelomičnim poreznim rasterećenjima. Ove mjere pokazale su se u okviru politike zapošljavanja u velikoj mjeri kao kontraproduktivne. Već 1988. dogovori između Vlade, poduzetničkih udruga i sindikata institucionalizirani su u Nacionalnom vijeću za izjednačavanje interesa (od 1999., sa smanjenim ovlastima, Nacionalno vijeće za rad), središnje reguliranje plaća ukinuto je, a uvedeni su tarifni pregovori u privatnom sektoru. Vlada se ne miješa u tarifna događanja, s iznimkom utvrđivanja minimalne plaće. Većina ugovora trenutačno se dogovara na razini poduzeća, čime je **fleksibilizirana struktura plaća** i jače orijentirana prema snagama tržišta. Time se pak otvara rastući jaz na području primanja (World Bank, 1999: 135/36).

Dodatna mogućnost za djelovanje na području politike zapošljavanja nudi se u utjecanju na tržište rada putem **radnog zakonodavstva**. U Mađarskoj još uvijek postoji visoka zaštita od otkaza, koja može predstavljati smetnju za nova upošljavanja i time ometati smanjivanje nezaposlenosti. Zaključenjem kratkoročnih radnih ugovora ove se uredbe međutim često zaobilaze.

Iako mađarska Vlada verbalno daje prednost **aktivnim instrumentima tržišta rada** (mjere zapošljavanja, doškolovanje i prekvalificiranje) nasuprot pasivnim mjerama protiv nezaposlenosti, ove posljednje ipak dominiraju (Tausz, 2000:

⁵ Stopa nezaposlenosti mladih ispod 20 godina četiri je puta veća nego kod radnika srednje dobi (World Bank, 1999: 132). Mađarska posebnost sastoji se u tome da je stopa nezaposlenosti kod žena niža nego kod muškaraca. Uzrok za to je povišeni udio žena u državnoj administraciji kao i viši stupanj obrazovanja žena. Unatoč tome, udio nezaposlenih žena iznosi 40 % (Tausz, 2000: 36).

⁶ Ovaj je pad nastao manje zbog reintegracije u tržište rada a više zbog toga što su se pogođeni dugoročnom nezaposlenošću potpuno povukli s tržišta rada.

37). One apsorbiraju 3/4 svih za to odobrenih sredstava.⁷ Mnogo je pak bitnije to da se ukupni iznos poticajnih sredstava na području tržišta rada jako smanjuje. Taj je iznos realno opao pred kraj 90-ih godina za 60 % prema 1992. K tome aktivne mjere često nisu djelotvorne, a uvjeti pomoći nezaposlenima kontinuirano su se pogrošali (skraćenje razdoblja primanja, zaoštravanje uvjeta za pravo na primanja, pad iznosa pomoći na razinu minimalne plaće). Nedostaju poticaji za prihvaćanje zaposlenja. Unatoč relativno povoljnom gospodarsko-političkom okružju, politika tržišta rada stoga gotovo ne može ispuniti svoju ulogu mosta prema prvom tržištu rada.

Kazahstan i Kirgistan

Od 1991. neovisne republike Kazahstan i Kirgistan, koje su do tada spadale pod Sovjetski Savez, u svojim političkim i gospodarsko-socijalnim strukturama imaju mnogo zajedničkih karakteristika, ali se razlikuju u pogledu konkretne strukture gospodarstva i s time povezani gospodarski potencijal. Gospodarski preokret, koji traje već skoro deset godina, donio je na području tržišta rada mnoge slične rezultate, ali se politička reakcija vlada u nekim točkama znatno razlikuje. Stoga je s jedne strane uputno sažeti paralele u razvoju tih dviju zemalja, a s druge strane istaknuti različiti pristup drastično rastućoj krizi zapošljavanja.

Kazahstan i Kirgistan spadaju među **spore transformacijske zemlje**. Zajedno s tri druge republike središnje Azije (Uzbekistan, Turkmenistan i Tadžikistan) ubrajaju se u najsiromašnija i najzaostaliya područja Sovjetskog Saveza, čiji je državni proračun izjednačen visokim doznakama iz središnjice. Raspad Sovjetskog Saveza i posljedice transformacijskog procesa doveli su do duboke krize gospodarstava obiju zemalja, koja se znatno zaoštrava velikim brojem gospodarskih, ekoloških i socijalnih strukturnih deficita⁸. Bruto domaći proizvod jako je smanjen, u Kazahstanu je primjerice u roku od samo 5 godina smanjen za gotovo 50 % (1990. - 1995.) (BfAI, 1999: 8). Iako se ovdje već sredinom 90-ih godina, a i sada bilježi lagani rast (od 1999.), iza toga se skriva u prvom redu povećanje sektora goriva, koji u datom trenutku kratkoročno profitira od rasta svjetskih cijena nafte. Postupni oporavak gospodarstva, kakav se može promatrati u nekim naprednim transformacijskim zemljama, trenutačno nije na vidiku. To vrijedi i za gospodarski slabiji Kirgistan koji je siromašan sirovinama,⁹

⁷ Iako je rast kod davanja za aktivne mjere bio nešto viši nego ukupni rast.

⁸ U to spadaju: 1. izražene monokulturne strukture u poljodjelstvu (Kazahstan žito; Kirgistan stočarstvo), 2. rastuća ekološka degradacija i uništenje, 3. opterećenost sirovinama u proizvodnji i izvozu (posebice Kazahstan), tj. skoro nema obrade sirovina što uzrokuje visoku ovisnost o svjetskom tržištu, 4. nedovoljno raznolik, prostorno jako koncentriran i već duže vremena tržišno nekonkurentan industrijski sektor, te 5. jaki regionalni dispariteti s odgovarajućim socijalnim posljedicama (nezaposlenost, nedovoljna zaposlenost, osiromašenje, iseljavanje).

⁹ I ovdje je bruto domaći proizvod u prvim godinama nakon preokreta opao za 50 % svoje vrijednosti od 1990. (EIU, 1999-2000: 16)

čiji je bruto domaći proizvod po prvi put zabilježio rast u godinama 1996. - 1997. Nakon ruske financijske krize 1998. opet je smanjen i tek je 1999. zabilježen rast od gotovo 2 % u odnosu na prethodnu godinu (EIU, 1999-2000: 16). Za veliki dio pučanstva ovaj pad proizvodnje očitovao se u drastično smanjenim realnim plaćama koje su od stjecanja neovisnosti u prosjeku smanjene za više od polovicu. Tome valja pribrojiti smanjenje državnih i poduzetničkih davanja, kao primjerice na području stanovanja, zdravstva, skrbi o djeci, javnog prijevoza, koji se pod socijalističkim uvjetima nisu plaćali novcem, ali su iznosili ukupno oko 40 % plaće (Bauer i dr., 1997: 28/29).

Gospodarska politika dviju zemalja relativno je snažno određena predodžbama svojih predsjednika koji su na vlasti već 10 godina, Nasarbajewa i Akajewa. Iako je početkom preokreta proglašena brza transformacija gospodarstva, rezultati su ipak samo skromni. U okviru makroekonomskog stabiliziranja, došlo je do liberaliziranja cijena i vanjske trgovine kao i mjera za smanjenje proračunskog manjka i inflacije, ali su šire strukturne reforme u cilju privatizacije i diversifikacije gospodarstva provedene bezvoljno odnosno, uspješno su zakočene od strane političkih i gospodarskih elita iz vrlo različitih motiva. Time međutim nedostaju odlučujući uvjeti za hitno potrebni gospodarski rast koji bi mogao doprinijeti ublažavanju situacije na tržištu rada i socijalnih prilika.

Kao i u drugim transformacijskim zemljama, masivni pad proizvodnje imao je kao posljedicu **smanjenje zaposlenosti** koja se javila sa znatnim zakašnjenjem i koja se još do danas ne ogleda u odgovarajućoj stopi nezaposlenosti. U obje zemlje već je više godina **službeno registrirana nezaposlenost** niža od 5 %. Za to postoji više razloga: 1. većina stvarno nezaposlenih uopće se ne može evidentirati zbog brojnih birokratskih zapreka i nepostojećih poticaja (u pogledu posredovanja u zapošljavanju, aktivnim mjerama i visini pomoći); 2. kao rezultat sporog procesa privatiziranja i prestrukturiranja te ograničene, ali ipak postojeće mogućnosti uzimanja kredita od države, zaposleni se ne otpuštaju, već se šalju na takozvani neplaćeni dopust; 3. u obje se zemlje službena stopa nezaposlenosti iz političkih razloga održavala na niskoj razini (vidi dalje dolje). postoje međusobno vrlo različite procjene stvarne visine stope nezaposlenosti, koje se kreću između 10 i 20 %. Kazahka je Vlada sredinom 2000. prvi put u vladinom dokumentu objavila takvu procjenu (skoro 14 % prema procjeni Svjetske banke) ne navodeći pritom uzroke razlike između službene stope i tih podataka.

Simptomatično za situaciju tržišta rada u obje je zemlje i - slično kao što je to već opisano u prethodnim primjerima - da se jedan dio radno sposobnog pučanstva, u najvećem djelu nedobrovoljno, povukao iz radnog života, dok je drugi dio pučanstva dugoročno nezaposlen i kao posljedica toga pogođen dugoročnim siromaštvom. To istodobno ima za posljedicu da značajan potencijal tih zemalja, koji predstavlja dobro obrazovanu radnu snagu, gubi na vrijednosti.

Iako i u Kazahstanu i u Kirgistanu postoje **grane gospodarstva s rastom zaposlenosti** koje se uglavnom nalaze na području usluga, to nije zasluga ciljane gospodarske politike i politike zapošljavanja. Naprotiv, i dalje nedostaju bitni uvjeti i poticaji za nova privatna poduzeća, posebice u proizvodnji, kao na primjer dugoročno pouzdana strukturna i industrijska politika, beskametni i niskokamatni krediti, niže najamnine za obrtnike i djelotvorno ugovorno pravo. Osim toga, nedostaje pravna sigurnost, vlasnički su odnosi nejasni, a postoje i raznorazne birokratske prepreke (uključujući korupciju) za novoosnovana poduzeća. To je uz druge uzroke (npr. zemljopisni položaj) do sada u velikoj mjeri odvrćalo inozemne ulagače od većih investicija i stvaranja novih radnih mjesta.¹⁰ Dodatna **znatna zapreka** rastu zapošljavanja, poglavito u malim i srednjim poduzećima, nalazi se u poreznoj politici. To se odnosi na oporezivanje samih poduzeća koje je, posebno za mala poduzeća, često nepodnošljivo visoko i nepregledno i koje ih često prepušta volji poreznih vlasti. S druge strane, u Kazahstanu i Kirgistanu čimbenik rad opterećen je visokim socijalnim davanjima. Oba čimbenika doprinose tome da i poduzeća i radna snaga odlaze u neformalni sektor s poznatim posljedicama za državni proračun, ali i za njih same koji su pogođeni tim mjerama.

Na području **politike tržišta rada**, u objema je zemljama u početku postojao sličan odnos prema tom polju politike i u pogledu pravnih institucijskih uvjeta za njezinu provedbu. Dok se međutim u Kirgistanu trenutačno koristi interesantni niz aktivnih mjera, a osiguranje od nezaposlenosti se od početka 1998. pretvorilo u sustav financiran doprinosima, u Kazahstanu su novim Zakonom o zapošljavanju od 1999. uklonjeni temeljni uvjeti za omogućavanje djelotvorne politike tržišta rada, odnosno tako su modificirani da je politika tržišta rada prestala postojati kao samostalno političko područje. To se odnosi posebice na ukidanje statusa nezaposleni, njihova financijska sigurnost - pomoć u slučaju nezaposlenosti - također je ukinuta, na ukidanje do tada postojeće vertikalne strukture radne administracije zajedno s personalnim prestrukturiranjem i ograničavanjima koja su djelomice dovodila u pitanje radnu sposobnost uprava, kao i na ukidanje takozvanog fonda za zapošljavanje, koji je uključen u središnji proračun. Uredi za zapošljavanje trebali su se pretvoriti u ovlaštene državne jedinice, koje su se trebale financirati ovisno o uspjehu (prema tome je li nezaposleni posredovanjem dobio zaposlenje ili aktivnu mjeru). Međutim, upravo u toj točki ubrzo su se pokazale granice i nesuglasja novog Zakona, koji je iznova zamijenjen novim Zakonom (siječanj 2001.). Vrijednost politike tržišta rada u Kazahstanu je u posljednje dvije godine znatno smanjena i trebat će mnogo vremena kako bi se opet doseglo stanje od 1997.

¹⁰ Iznimku predstavlja sektor nafte i plina u Kazahstanu, koji međutim zahtijeva malo radne snage te stoga unatoč znatnom rastu u posljednjim godinama kao i značajnim domaćim i stranim investicijama gotovo i nije stvorio nova radna mjesta.

Kirgistan je pak u posljednje četiri godine proširio svoj **aktivni instrumentarij politike tržišta rada**, a posebice ga je djelotvornije oblikovao. To se odnosi u prvom redu na rad društava za zapošljavanje, koja su pokrenuta u okviru projekta kojega je financiralo Društvo za tehničku suradnju kao pilot mjeru, a koju je kirgiska Vlada prihvatila i preuzela u novo zakonodavstvo. Slično vrijedi i za Ured posredovanja za mladež kao i za Mobilni ured za zapošljavanje za migrante koji, međusobno se nadopunjujući, na nebirokratski način pomažu uredima za zapošljavanje u posredovanju. Neovisno o tim pozitivnim počecima, većina aktivnih mjera i u Kirgistanu samo je ograničeno djelotvorna, što znači da samo mali postotak sudionika u tim mjerama može naći radno mjesto uz pomoć posredovanja odnosno sam pronaći posao. Ovdje se pokazuju i nedostaci gospodarske politike općenito, odnosno u posebnom obliku nedostaci politike zapošljavanja.

Literatura

Bauer, A., Boschmann, N., Green, D. (1997), *Women and Gender Relations in Kazakstan*, Manila

BfAI (Bundesstelle für Außenhandelsinformation) (1999), *Wirtschaftsdaten Kasachstan*, Berlin

BfAI (2000), *Wirtschaftstrends Polen*, Berlin

BfAI (2000), *Wirtschaftstrends Ungarn*, Berlin

EIU (Economist Intelligence Unit) (1999-2000), *Kyrgyzstan. Country Profile*, London

- (1999-2000): *Kazakhstan. Country Profile*, London

- (1999-2000): *Hungary. Country Profile*, London

- (1999-2000): *Poland. Country Profile*, London

ILO (2000), *World Labour Report 2000. Income Security and Social Protection in a Changing World*, Geneva

Kausch, I. et al. (1994), *Arbeitsmarktpolitik in Transformationsländern. Der Fall Kirgistan*, Berlin

Kausch, I. (1999), *Bewältigung der sozialen Kosten der Transformation. Arbeitsmarktpolitik und soziale Sicherung in Rumänien*, Berlin

Puljiz, V. (2000): *Social Policy Reforms in Croatia*, Zagreb, manuskript

Tausz, K. (2000): *Transformation, Social Security and Human Resource Development. The Case of Hungary*, Budapest, manuskript

World Bank (1999): *Hungary. On the Road to the European Union*, Washington

Analiza uspješnosti programa samozapošljavanja hrvatskog zavoda za zapošljavanje na području Osječko-baranjske županije

Uvod

Tijekom 1999. godine Hrvatski zavod za zapošljavanje (u daljnjem tekstu HZZ) pokrenuo je program samozapošljavanja (u daljnjem tekstu Program) na cijelom državnom teritoriju. Nezaposlenima je pružena prilika pokrenuti samostalni posao i tako trajno riješiti problem osobne i obiteljske egzistencije. Kako je samostalno vođenje posla složenije i rizičnije od rada za druge, HZZ je zainteresiranim kandidatima omogućio izobrazbu iz područja poslovnog planiranja te suradnju konzultanata po povoljnim uvjetima. Program se odvijao prema sljedećem rasporedu:

1. Prijavljivanje u program i pohađanje info-seminara. Ovaj seminar na području Osječko-baranjske županije održali su djelatnici HZZ, a zainteresiranim je pružio osnovne informacije o programu temeljem kojih su mogli odlučiti žele li nastaviti sudjelovati.
2. Razgovor sa psihologom. Cilj ovog razgovora bio je utvrđivanje podesnosti kandidata za vođenje samostalnog posla i ukazivanje na moguće slabosti kandidata.
3. Seminar "Poslovno planiranje" je za Osječko-baranjsku županiju organizirao Centar za poduzetništvo u Osijeku. Seminari su održani za grupe od 20 kandidata u Osijeku, Đakovu i Našicama. Gradivo koje su kandidati slušali odnosilo se na značaj i tehnike poslovnog planiranja. Nakon završenog seminara kandidati su bili osposobljeni napisati jednostavan poslovni plan.
4. Angažiranje konzultanta, izrada i predaja poslovnog plana. Kandidati su mogli odabrati konzultanta s popisa Hrvatske mreže konzultanata i tako privesti kraju proces prijave.

Tijekom 2000. godine program pokazuje prve rezultate, brojni kandidati pokrenuli su posao. Početkom 2001. godine moguća je i prva analiza uspješnosti. HZZ u suradnji s Poljoprivrednim fakultetom u Osijeku dogovara analizu uspješnosti na području Osječko-baranjske županije, koja je u biti pilot

istraživanje i priprema analize na nacionalnoj razini, a trebala bi poslužiti i kao podloga za pripremu novog ciklusa programa na područjima od posebne državne skrbi.

Metodologija istraživanja

Ocjena uspješnosti Programa temelji se na tri odvojena anketna istraživanja i ekspertnoj procjeni istraživača. Sprovedena su sljedeća anketna istraživanja:

1. kandidati kojima je odobren kredit - 36 od 37 (1 nedostupan)
2. kandidati koji su pohađali seminar poslovno planiranje - 125 od 230
3. nezaposleni koji se nisu uključili u program - 604 od 33052 registriranih.

Baza podataka formirana je u Excel-u 8, a analiziranje podataka uz pomoć SPSS for Windows 9.0. U analizi podataka rabljene procedure su ANOVA i koeficijenti korelacije. Osnovni problem u ispitivanju statističke značajnosti razlika između različitih podskupova u istraživanom uzorku je mali broj realiziranih kredita u Osječko-baranjskoj županiji. Na heterogenom uzorku od 30 ispitanika ne možemo točno utvrditi jesu li razlike značajne ili nisu. Ili u pojedinim podskupovima imamo premali broj opažanja ili su standardne devijacije u podskupovima prevelike. Donositi generalizirajuće zaključke za program na razini Hrvatske temeljem ovog uzorka definitivno bi bilo neutemeljeno.

Analiza uspješnosti kandidata koji su realizirali kredit

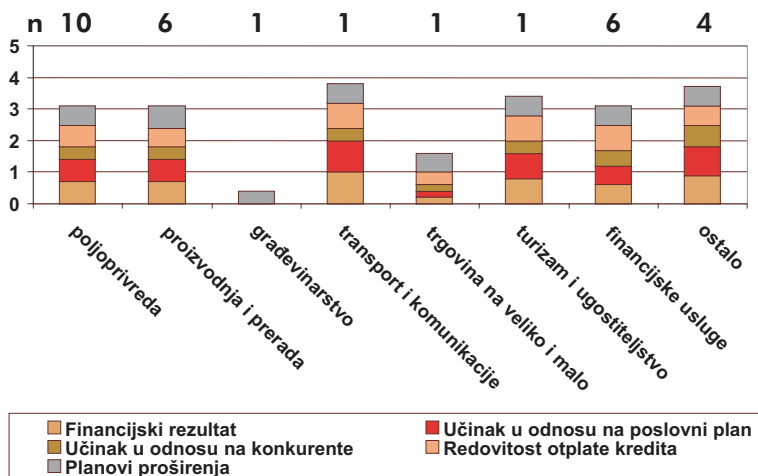
Najviše kredita odobreno je za poljoprivredne djelatnosti, a poduzetnici iz tog područja postižu dobru ocjenu. Dobar učinak ostvaruju i poduzetnici u proizvodnji i preradi, te financijskim i drugim poslovnim uslugama. Poteškoće u poslu očito imaju poduzetnici u trgovini i građevinarstvu što se vidi iz sintetičke ocjene uspješnosti koja je izračunata temeljem više parametara (podrobniji prikaz dat je u grafu 1).

U svrhu ispitivanja utjeca socioekonomskih obilježja na poslovni uspjeh, analizirani su utjecaj izobrazbe, spola, dobi i motiva za pokretanje samostalnog pothvata.

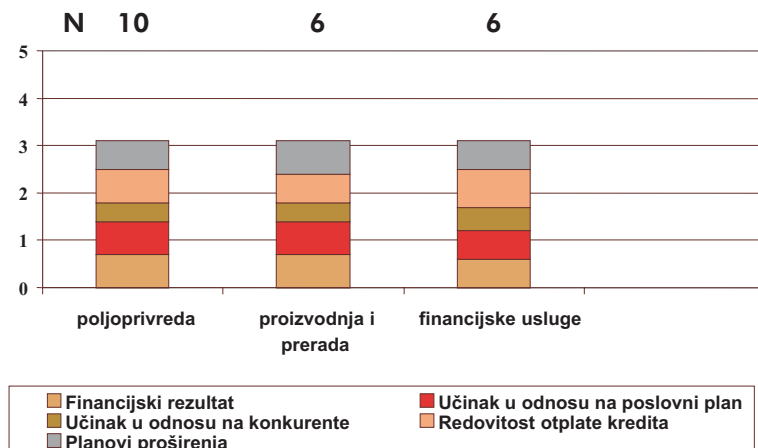
Kako za spol i dob nisu utvrđene značajne razlike ti rezultati nisu niti prikazani, dok je uspjeh poslovanja prema izobrazbi kandidata prikazan grafom 2.

S obzirom da su sudionici u ovom programu svoj posao pokrenuli na inicijativu i uz potporu HZZ, motivi za uključivanje su različiti. Za većinu sudionika nepostojanje druge mogućnosti prvi je i jedini razlog. Dakle, većina ispitanika su

Graf 1. Ocjena uspješnosti prema djelatnostima (N=30)



Graf 2. Ocjena uspješnosti prema izobrazbi (N=30)



situacijski poduzetnici koji postižu dobre rezultate u poslovanju, ali imaju i problema u poslovanju. Većina kandidata navodi kao najveću poteškoću nedostatak novaca, za 19 kandidata to su obrtna sredstva, za 5 kandidata nedostatak dodatnog kredita; dok 6 kandidata izjavljuje kako kod pokretanja posla nije bilo poteškoća. U trenutku kada bude raspoloživ veći broj upitnika, bilo bi veoma zanimljivo utvrditi profil i djelatnost ove grupe poduzetnika. Kako je riječ o kandidatima koji su pohađali seminar poslovno planiranje i imali poslovnog konzultanta, a pothvat uglavnom financiraju poslovnim kreditom, ovakav rezultat ne može se zanemariti. Umanjivanje iznosa kredita od strane poslovne banke, i to u pravilu kod obrtnih sredstava, ozbiljan je problem. Naime, čak dva kandidata nisu realizirala odobreni kredit, jer odobreni iznosi ne bi omogućili zadovoljavajući financijski učinak i otplatu kredita. Zanimljivo je i to da u 3 slučaja poduzetnici kao poteškoću navode pronalaženje odgovarajuće radne snage.

Analiza kandidata koji su pohađali seminar "Poslovno planiranje", a nisu predali zahtjev za kredit

Od ukupno 230 kandidata koji su odslušali seminar poslovno planiranje, u ovaj dio istraživanja uključeno je njih 125. U ovu grupu djelomično pripadaju i svi kandidati kojima je kredit odobren, no njihovi odgovori nisu uključeni u ovom poglavlju.

Iako su varijacije u grupi velike, pripadnici ove grupe nezaposleni su u prosjeku 4 godine i 4 mjeseca. Zanimljivo je da je prosjek u uzorku nezaposlenih iz tog razdoblja duži za 1 godinu. Ovo upućuje na činjenicu da spremnost za pokretanje samostalnog posla ne mora rasti s dužinom nezaposlenosti. Isto tako, nesporan je i transfer poduzetničkih znanja koji je HZZ učinio prema kandidatima uključenima u program. No mnogi kandidati su pokretanje poslovanja uglavnom odgodili iz raznih razloga na neodređeno vrijeme.

Analiza razloga za neuključivanje u program samozaošljavanje

U istraživanje su bila uključena 604 ispitanika, od ukupno 33052 registriranih kao nezaposleni u Osječko-baranjskoj županiji. Glavni rezultati su:

- Ispitanici su nezaposleni u prosjeku više od 5 godina. Zanimljivo je da su evidentirani slučajevi nezaposlenosti duži od 20 godina.
- U pravilu nezaposleni žele biti zaposlenici, a poduzetnički pothvat spremni su započeti u krajnjoj nuždi.

- Kao razlog za neuključivanje u program, 56,3% ispitanika navodi da nisu bili upućeni u postojanje programa.
- Velika većina ispitanika nema poduzetničkih iskustava (78,5%) niti su uzimali kredite za poslovne svrhe (85,4%).
- Iz distribucije odgovora na pitanje o rizičnosti kredita od 100.000,00 kn vidljivo je kako 70% ispitanika takav kredit smatra veoma rizičnim, gotovo 17% ispitanika takav kredit smatra umjereno rizičnim, a 4% neutralnim u pitanju rizika.
- Ispitanici u ispitivanom uzorku povremeno preuzimaju honorarne poslove (29,3%) u području sive ekonomije. Legalizacija postojećih poslova vjerojatno predstavlja posebnu nišu i o njoj bi trebalo voditi računa u novim programima.

Zaključak

1. Najviše kredita odobreno je za poljoprivredu (15) te proizvodnju i preradu (8).
2. U programu prevladavaju poduzetnici s tehničkom izobrazbom (22).
3. Dominantni motiv za uključivanje u program je nepostojanje drugih mogućnosti (23) i želja za samostalnim odlučivanjem o svom poslu (10). Svi ostali motivi evidentirani su u manjem broju slučajeva.
4. Poduzetnici kao glavne probleme u početku poslovanja navode nedostatak obrtnih sredstava jer su isplaćeni krediti bili manji od iznosa predviđenih poslovnim planom. Kako je riječ o poduzetnicima koji su tek započeli posao temeljen uglavnom na kreditu, njihovo je poslovanje dodatno opterećeno otplatom dospjelog kredita. Nemogućnost novog zaduživanja uvjetovana je postojanjem hipoteke na vlasništvu njihovih nekretnina, ali i nedovoljnom likvidnošću u poslovanju. Proizlazi da se pri odobravanju kredita treba pridržavati traženih iznosa temeljenih na poslovnom planu i procjeni ovlaštenih konzultanata.
5. Dužina nezaposlenosti nije determinanta spremnosti za uključivanje u ovaj ili slične programe.
6. Glavni nalazi za podskup nezaposlenih koji se nisu prijavili u program su sljedeći: ispitanici su nezaposleni u prosjeku više od 5 godina (evidentirani su slučajevi sa nezaposlenošću dužom od 20 godina). U pravilu nezaposleni preferiraju status zaposlenika u odnosu na poduzetnički pothvat, a isti su spremni započeti u krajnjoj nuždi. Kao razlog za neuključivanje u program, 56,3% ispitanika navodi da nisu bili upućeni u postojanje programa. Većina ispitanika nema poduzetničkih iskustava (78,5%) niti su uzimali kredite za poslovne svrhe (85,4%). Iz distribucije odgovora na pitanje o rizičnosti

kredita od 100.000,00 kn, vidljivo je kako se mnogi neće lako odlučiti za takav kredit. Iako nezaposleni nisu spremni pokrenuti vlastiti posao, povremeno preuzimaju honorarne poslove (29,3%). Legalizacija postojećih poslova vjerojatno predstavlja posebnu nišu i o njoj bi trebalo voditi računa u novim programima.

Mladi poduzetnici u transformacijskim društvima. Iskustva iz odabranih država Srednje i Istočne Europe te bivšeg Sovjetskog Saveza¹

Sažetak

Ovo se izvješće temelji na razgovorima koji su vođeni 1996./97. s 550 mladih poduzetnika (mladih od 30 godina) u sedam bivših komunističkih zemalja: u četiri zemlje Srednje i Istočne Europe (Bugarska, Poljska, Slovačka i Mađarska) te tri zemlje ZND-a (Armenija, Gruzija i Ukrajina)^{2,3}.

Pošli smo od pretpostavke da skupina koju smo promatrali - mladi ljudi do 30 godina - predstavlja dobnu skupinu s najvećim poduzetničkim iskustvima i očekivanjima (Buncak, 1996; Genov, 1996; Machacek, 1996). Nadalje, zanimalo nas je u prvom redu istraživanje novonastalih poduzeća/tržišta koja - u usporedbi s privatiziranim bivšim državnim poduzećima, koje sada vode njihovi bivši direktori ili drugi s dovoljno kapitala i političkog utjecaja - najbolje predstavljaju dinamični element novih tržišnih društava, prije svega u pogledu otvaranja radnih mjesta i poticanja reformi. (Vidi Bilsen und Konings, 1996; Konings et al, 1997)

Iako se u ovom tekstu argumenti koncentriraju na Srednju i Istočnu Europu, želimo na ovom mjestu kratko navesti razlike između zemalja ZND-a na jednoj, i četiriju zemalja Srednje i Istočne Europe na drugoj strani, koje jasno ukazuju na sadašnji smjer razvitka u društvima ZND-a. Na temelju naših empirijskih rezultata, kristaliziraju se dva različita tipa mladih poduzetnika u Istočnim transformacijskim društvima:

¹ Ova se prezentacija zasniva na istraživanjima koja su dobila financijsku potporu Istraživačke skupine Europske unije (ACE/TACIS T94-1034 R; ACE/PHARE P95-2141 R).

² U svih sedam zemalja provedene su između 1996. i 1997. identične studije o mladim poduzetnicima. U tri zemlje ZND-a intervjuirano je po 50, a u četiri zemlje Srednje i Istočne Europe po 100 osoba. U Armeniji i Gruziji većina intervjuiranih osoba živi u glavnim gradovima Erivanu i Tbilisiju. U svim drugim državama istraživanja su bila podijeljena na po dvije regije, od kojih nijedna nije bila glavni grad: Donjeck i Lvov u Ukrajini, Plovdiv i Velingrad (u njemačkim atlasima i Svilengrad) u Bugarskoj, Szabolcs i Vas u Mađarskoj, Katowice i Suwalki (bivša jugoistočna Pruska) u Poljskoj, te Galanta i Trencin u Slovačkoj.

³ Osim toga, provode se - tamo gdje argumentacija to traži - usporedbe s istraživanjima koje smo paralelno proveli s mladim nezaposlenima (mladi od 30 godina) u četiri države Srednje i Istočne Europe na temelju 800 razgovora.

1. "Zapadnjački" mladi poduzetnik

Rast i napredak na području osnivanja novih poduzeća imao je u zemljama Srednje i Istočne Europe bitni oslonac u činjenici što je tamošnje gospodarstvo sve više orijentirano prema vodećim zemljama Europske unije i time je postalo "zapadnjačko".

Iskustva nekoliko naraštaja s društvima između dva rata, koja su imala barem oblike građanskog, premda ne posvuda demokratskog, povezana sa stanovitim poznavanjem industrijskih oblika proizvodnje i rada, očito i danas imaju učinka u zemljama Srednje i Istočne Europe.

Obilježja tog tipa mladog poduzetnika, koji je ovdje prikazan empirijski odvojeno u četiri zemlje Srednje i Istočne Europe, predstavljaju značajne zajedničke dodirne točke stručne izobrazbe s predmetom posla, službenom registracijom tvrtke, samostalnošću kao glavnim poslom i s pozitivnim odnosom prema tržišnim reformama i demokraciji.

2. Postsovjetski poduzetnik

U Zajednici neovisnih država nakon 1989. oblikovao se - unatoč specifičnim razlikama među pojedinim zemljama - znatno drugačiji društveni razvitak, "postsovjetski kapitalizam". Taj je kapitalizam na političkoj razini obilježen patrimonijalnom demokracijom, a na gospodarskoj sustavom oligarhijskih klanova; obje razine višestruko su međusobno povezane. Za razliku od zemalja Srednje i Istočne Europe, strukture malih tvrtki u kojima se kreću mladi poduzetnici ne predstavljaju više-manje organski dio gospodarskih i socijalnih struktura, nego su odvojene od velikih tvrtki, banaka i elite koja njima vlada. Na taj način postaje jasno zašto se u zemljama ZND-a mladi poduzetnici moraju kretati u "preostalim nišama", koje su obilježene time što postoji samo malo dodirnih točaka između stručne izobrazbe (uglavnom osobe s visokom stručnom spremom) i predmeta posla (najčešće ulična trgovina), što posao ostaje u području sivog gospodarstva i što to predstavlja samo usputni posao za mlade ljude. U skladu s time, ti mladi ljudi imaju vrlo nisku razinu povjerenja u buduću stabilnost svojih društava.

Mladi poduzetnici u Srednjoj i Istočnoj Europi

1. Nedostatak ustanova za pomoć

U svim državama postojali su državni programi i nevladine organizacije čiji je cilj (bio) potpora pri zasnivanju egzistencije. Međutim, ti programi i organizacije nisu bili dostupni gotovo ni jednom od tih mladih ljudi koji su se htjeli

osamostaliti. Jedino u Slovačkoj postojala je spomena vrijedna pomoć od države. Eva iz Trencina u Slovačkoj kaže da joj je za otvaranje frizerske radnje odobren kredit u visini od 450 USD i da je za prostor, kojega je iznajmila od općine, morala plaćati samo 160 USD najamnine godišnje.

Distanca nasuprot državi u njezinoj novoj ulozi omogućavatelja tržišnih reformi i industrijske politike, snažno se osjeća kod svih mladih ljudi: "Predstavnici vlade? Nemam problema s njima. Ne trebam ništa od države. Moja žena obavlja uredski posao. Nemamo ozbiljnih poteškoća s tim da poravnamo naš porezni dug ili platimo druge obveze" (Robert, obrtnik koji umjetnički izrađuje kovane predmete, također iz Trencina).

Osim toga, vrlo mali dio tih mladih poslovnih ljudi dobio je pomoć od odvjetnika, ekonomista ili čak banaka (vidi Lloyd-Reason et al., 1997). Svi se kreću u području "cash-gospodarstva": posebice bankovni krediti u većini slučajeva nisu dostupni malim poduzećima (samo 15 % mladih poduzetnika obuhvaćenih našim ispitivanjima doista je dobilo kredite od banaka), ali se poduzetnici nisu dali time smesti. Tvrdi da bi ih upropastile kamate.

U većini slučajeva, novi poduzetnici sami su pronašli kapital za osnivanje tvrtke (vlastita uštedovina, prodaja imovine) ili su ga dobili od obitelji: 71 % naših ispitanika iz Srednje i Istočne Europe navelo je obitelj kao glavne pomagatelje, prijatelji su bili davatelji kredita u samo 20 % slučajeva, ali su njih najviše koristili za savjete i informacije o praksi poslovanja i kontaktima.

Janos iz Vasi (Mađarska) predstavlja "prototip" uske obiteljske povezanosti pri osnivanju i vođenju vlastite tvrtke: vodi automehaničarsku radionicu, koju je svojedobno osnovao njegov otac kako bi dodatno zarađivao. "U komunizmu to je bilo teško, ali ne i nemoguće" - uglavnom u Mađarskoj, dodali bismo. Ranije je bilo dogovoreno da će sin - Janos - preuzeti i razviti tvrtku, još kada je Janos napustio školu i priključio se vatrogascima. U isto vrijeme otac mu je davao mehaničarsku izobrazbu, a kasnije je Janos "usput" i radio - što je iz perspektive njemačke obrazovne regulacije gotovo nemoguće. Janos je 1997. dobio stručnu diplomu koja mu je omogućila službenu ovlast za vođenje radionice. Prije toga njegov je otac bio službeno nadležan, iako je već bio u mirovini.

Nekoliko osoba s kojima smo razgovarali imali su braću i sestre koji su se također osamostalili, ali u svojim vlastitim radnjama. Primjerice, Ladislavu iz Trencina u Slovačkoj pri otvaranju radionice za izradu pokućstva pomogao je brat tako što je s njim surađivao. Brat je imao vlastitu tvrtku s odgovarajućim sirovim proizvodima. Međutim, samo 28 % ispitanika u Srednjoj i Istočnoj Europi imalo je braću i sestre koji su se na ovaj ili onaj način osamostalili. Većina naših novih poduzetnika zapravo je krenula svojim vlastitim putem, koji se čak u vrijeme našeg empirijskog ispitivanja (1997.) potpuno razlikovao od još uvijek uobičajenih karijera u njihovim obiteljima.

2. Temeljna stajališta usmjerena na reforme

Jedna od daljnjih značajki razvoja u svim postkomunističkim zemljama bili su pogledi mladih poduzetnika, uglavnom usmjereni na reforme i "dalje od ruba vlastitog tanjura", umjesto konzervativnog ponašanja u kojemu su naglašeni samo interesi vlastite uloge. Možda će se mladi poduzetnici u daljnjem tijeku razviti u konzervativne slojeve, ali povijesna posebnost 1990-ih godina navela ih je na preuzimanje posebne sociopolitičke uloge. Mladi su poduzetnici u svim zemljama pripadali najpouzdanijoj proreformskoj skupini koja nije samo tražila slobodu tržišta i pravnu sigurnost, već istodobno i demokraciju kao preduvjet civilnog društva - znatan broj ispitanih naveo je u tom kontekstu i značenje sindikata kao važnog čimbenika u procesu demokracije. Čak među mladim nezaposlenima, kao sadašnjim ekonomskim gubitnicima u procesu promjena, zabilježena je veća podrška tržišnom gospodarstvu nego povratku u stari sustav; među mladima samostalnim pak četiri petine odlučno je "za tržište". Više od 90 % favorizira uže povezivanje sa Zapadnom Europom, ali ne i nužno na račun drugih međunarodnih veza. Istodobno s povezivanjem sa zapadom, tri petine naglasile su potrebu užeg povezivanja sa svojim bivšim komunističkim susjedima, a čak 40 % s Rusijom. Navedene prednosti tako bliskih veza bile su mir, trgovina, radna mjesta i blagostanje za svakoga.

3. Izučena zanimanja i stvarni posao

U zemljama Srednje i Istočne Europe većina mladih poduzetnika prakticirala je u svojim novim tvrtkama i stručne kvalifikacije koje je ranije stekla u okviru školske i stručne izobrazbe. Velika većina njih dolazi iz vrlo širokog spektra zanimanja. S druge strane, glavne iznimke predstavljaju mladi ljudi koji su prošli višu školu (opće znanje, bez stručne izobrazbe), ali nakon toga nisu krenuli na sveučilište / visoku stručnu školu.

44 % ispitanika iz Srednje i Istočne Europe navelo je da se njihovi ranije izučeni poslovi/zanimanja i sadašnje kvalifikacijske potrebe kao samostalnih poduzetnika potpuno podudaraju, a dodatnih 18 % tvrdi da postoji djelomična podudarnost. Ako mladi ljudi uopće ulaze u nova područja djelovanja koja imaju vrlo malo dodirnih točaka s njihovim izučanim zanimanjem, taj korak slijedi istom nakon značajnih iskustava u privatnim ili javnim poduzećima. To znači, da se najprije prikupljaju općenita iskustva u radnom svijetu. To opet znači da su se mladi poduzetnici u Srednjoj i Istočnoj Europi, ako već nisu radili u području za koje unaprijed nisu bili kvalificirani, pripremili na to općim stručnim iskustvima. Ti putevi u karijeri naravno nisu bili kontinuirani, nego su dijelom obilježeni čak naglim promjenama smjera. Ni Ladislav i Andrej, koji su u Trencinu i Galanti u Slovačkoj proizvodili odnosno prodavali pokućstvo, nisu bili kvalificirani stolari

ni trgovci. Andrej je, nakon kraće faze u kojoj je bio vlasnik restorana, stupio u trgovačko poduzeće za što je bio potpuno nekvalificiran. Nasuprot tome, Ladislav je imao prigodu skupljati iskustva kao namještenik u privatnoj tvrtki: "To je bilo odmah nakon moga (uspješnog) sveučilišnog studija. Na žalost, posla je bilo u izobilju, ali je bilo premalo novaca. Otišao sam na godinu dana u Njemačku i tamo zaradio dovoljno novaca za početni kapital za moj sadašnji posao." Alex iz Plovdiva, Bugarska, završio je opću srednju školu (usporedivo s gimnazijom u Njemačkoj) i, nakon završetka vojne službe, najprije bio na "čekanju" i radio kao konobar. Otkrio je da ima stanoviti dar za obradu drva i prodao je neke od svojih proizvoda. Prijatelj ga je ohrabrio da to učini svojim glavnim zanimanjem i tako je Alex pokrenuo vlastitu tvrtku kao stolar, zajedno sa svojim bratom.

U pravilu, mladi poduzetnici u zemljama Srednje i Istočne Europe u najvećem broju slučajeva imaju obrtničku izobrazbu s posebnim sposobnostima, koje su kasnije iskoristili za vlastiti račun. Utoliko trgovina, za razliku od država članica ZND-a, nije glavna djelatnost mladih samostalnih poduzetnika. U državama Srednje i Istočne Europe trgovina ima isto značenje kao normalna prodavaonica, a ne kao ulična trgovina. Hristo iz Velingrada u Bugarskoj prošao je izobrazbu za šumara. Nakon vojne službe radio je tri godine u jednoj privatnoj radijskoj postaji. Istom nakon toga napustio je radijsku postaju i osnovao poduzeće za uvoz second hand odjeće iz Švedske, zajedno s prijateljima koji tamo žive. Odjeću su prodavali u dvije trgovine u Velingradu koje pripadaju mladim poduzetnicima. Mladi ljudi, koji su otvarali trgovine, imali su čvrstu namjeru dugoročno se baviti tim poslom, a ne na taj način brzo se obogatiti.

4. Planirana samostalnost

U zemljama Srednje i Istočne Europe, najveći broj mladih poduzetnika već se ranije, za vrijeme školovanja na višim školama, namjeravao osamostaliti. Već su tada spoznali da bi im svojedobni početak tržišnih reformi, ako preraste u stalni proces i ako se stabilizira, mogao ponuditi atraktivne opcije u karijeri. Gotovo polovica njih, točnije 48 %, već su za vrijeme školovanja definitivno odlučili da će se nakon školovanja osamostaliti (dakle, nakon sveučilišnog studija ili stručne izobrazbe); daljnjih 33 % tada su već ozbiljno razmišljali o tome. To doduše ne znači da su odmah nakon što su napustili školu krenuli u pokretanje svog vlastitog posla ili barem u stvaranje konkretnih pretpostavki za to. Takve su karijere bile rijetkost. Kao što je gore opisano, najveći broj njih počeo je nakon okončanja izobrazbe skupljati prva iskustva u državnim ili privatnim poduzećima. Tako je Andras iz Szabolsza u Mađarskoj učio stolarski zanat u obrtničkoj školi, nakon toga je radio u dva državna poduzeća, odslužio vojni rok,

da bi nakon toga u još dva stolarska poduzeća, ovog puta privatna, skupljao dodatna iskustva. Tek nakon toga bio je uvjeren da je svladao sve vještine koje su potrebne da bi se osamostalio kao stolar. Csaba, također iz Slabolsza, vodoinstalater koji je obrazovanje stekao u školi i u poduzeću (slično kao njemački dualni sustav stručne izobrazbe), zaposlio se najprije u državnom građevnom poduzeću, ali je taj posao morao na neko vrijeme napustiti kako bi odradio vojnu službu. Nakon povratka, poduzeće je bilo privatizirano i moglo mu je ponuditi samo rad na određeno vrijeme, što je Csabi bilo premalo: "Odlučio sam potražiti posao drugdje i tako sam se osamostalio. Bio sam prilično optimističan jer sam znao da imam dobre kvalifikacije i da znam raditi. Naravno, potrebno je obaviti mnogo papirologije, a morao sam kupiti i nekoliko strojeva. Sve je to bilo moguće jer mi je pomogla obitelj." 57 % naših ispitanika radili su prije osnutka svojega vlastitog poduzeća u državnom poduzeću, a 34 % u privatnom. Kod ogromne većine ispitanih, već je na početku bilo jasno da će se jednoga dana osamostaliti uz pomoć skupljenih iskustava.

5. Sivo gospodarstvo i mito

66 % naših ispitanika odlučno tvrdi da je njihov posao i u tom pogledu dio službenog gospodarstva - vremena "divljeg Istoka" u tim zemljama trajala su relativno kratko. Do 1996./97. većini zemalja Srednje i Istočne Europe pošlo je za rukom stvoriti jasne kalkulacijske temelje za svoja gospodarstva, kako bi se poslovi mogli dugoročno planirati. Klara, vlasnica kazališta u Szablocsu, nije mogla precizno izračunati svoju (marginalnu) osobnu poreznu stopu (što je u stanju učiniti i samo mali broj u zapadnim zemljama), ali je vrlo točno znala koliko novca mora platiti za registraciju, doprinose za socijalno osiguranje i druga davanja za svoje kazalište, ovisno o pitanju predstavlja li kazališna djelatnost za vlasnika puno radno vrijeme ili ne. Valya, dizajner iz Plovdiva, žali se zbog toga što porezni zakoni ne omogućuju da se svi poslovni troškovi mogu odbiti od poreza. "Primjerice, ne mogu se odbiti nabave i održavanje naših ureda." Neki od mladih poduzetnika u zemljama Srednje i Istočne Europe upravo su se specijalizirali - uz svoju stvarnu djelatnost - za vođenje svojih računa kako bi porezni teret bio najmanji mogući - ali sve uglavnom u okviru zakonskih mogućnosti. Andrejeva stolarska radionica za izradu pokućstva u Galanti ima godišnji promet od 10 milijuna kruna, ali je on prijavio poreznim vlastima samo dvije tisuće dobiti. Ta poslovna politika više je posljedica rutinskog odnosa prema poreznim zakonima nego što predstavlja izraz lošeg poslovnog stanja.

Sve u svemu, porezno zakonodavstvo u zemljama Srednje i Istočne Europe kao jezgra svakog gospodarskog razvoja, dobilo je malo na normiranosti, i u smislu norme koju društvo i njegovi akteri priznaju i načelno slijede. Ovime međutim nije ništa rečeno o kvaliteti pojedinačnih poreznih odredbi.

Nadalje, 71 % naših ispitanika u zemljama Srednje i Istočne Europe tvrde da nikada nisu osjetili potrebu platiti mito državnim namještenicima (između ostalih činovnici nadležni za registraciju, požarni inspektori i inspektori sigurnosti na radu, carinske službe, financijski inspektori i policijski časnici) i predstavnicima drugih organizacija. Alex, stolar iz Plovdiva, u tom smislu predstavlja iznimku. Platilo je 2000 DEM "kako bi ubrzao registraciju" i od tada je u raznim povodima uvijek iznova davao različite iznose "ispod stola". Nasuprot tome, iskustva dviju žena koje su također u Plovdivu otvorile dizajnersko poduzeće bila su već tipičnija za njihovu zemlju: "Platile smo osam američkih dolara odvjetniku koji nam je pomogao pri registraciji tvrtke i koji je inače u različitim prilikama bacio pogled na posao."

Naravno, značajni broj poslovnih ljudi u zemljama Srednje i Istočne Europe priznaje da su tu i tamo upotrijebili "utjecaj i veze". U pravilu to znači da su se služili službenim i neformalnim vezama prijatelja i rodbine u državnoj upravi, kako bi npr. ubrzali registraciju ili dobili ugovor za posao. 30 % pritom se poslužilo vezama članova obitelji, a 41 % prijateljskim vezama.

U usporedbi sa zemljama ZND-a, niska stopa podmićivanja i dominacija službenog gospodarstva u zemljama Srednje i Istočne Europe predstavljaju izraz priznavanja pravne države kao bitnog temelja društva.

Kriminal u zemljama Srednje i Istočne Europe nije svakodnevni problem. Ta tvrdnja vrijedi unatoč činjenici da je službena stopa kriminala od početka reformi naglo porasla. U Bugarskoj je, primjerice, stopa kriminala četverostruko veća nego na početku reformi (Mantoarova, 1996). U tu se sliku uklapa i činjenica da nismo dobili informaciju ni o jednom slučaju u kojemu bi mladi poduzetnici plaćali reket policiji ili/i privatnim "agencijama" za "sigurnost". Krađa predstavlja rizik za poduzetnike, ali takav da ga osiguranja mogu pokriti. Primjerice, knjižar u mjestu Vas u Mađarskoj s vrijednošću knjiga od 20.000 američkih dolara, nije uznemiren mogućnošću da njegov imetak bude ukraden.

6. Očekivanja od budućnosti

Ukupno 73 % naših ispitanika u zemljama Srednje i Istočne Europe očekuje da će i nakon 10 godina biti samostalni.

82 % ispitanika nada se da će se i njihova djeca jednoga dana odvažiti na poslovnu samostalnost. Ti su mladi poduzetnici na temelju svoje djelatnosti iskusili da se samostalnost u određenom pogledu daleko više isplati nego nesamostalna djelatnost, i to s obzirom na atraktivnost svakodnevnog posla, opće zadovoljstvo poslom i na financijske aspekte. 39 % naših ispitanika ipak je bilo uvjereno da će već nakon deset godina biti bogati, a daljnjih 46 % ne isključuju tu mogućnost.

Za razliku od zemalja ZND-a, ljudi u zemljama Srednje i Istočne Europe općenito smatraju da su tržišne reforme definitivne. Na taj način mladi ljudi tamo osjećaju da su u stanju razvijati dugoročne planove; oni na vlastitoj koži osjećaju da se njihova poslovna djelatnost sve više etablira. Bozana, trgovac nekretninama u Velingradu, planira primjerice otvaranje novih ureda u malim susjednim mjestima. Robert, mladić koji u Trencinu ukrašava metalne proizvode kao graver, nada se da će moći izvesti dio svojih proizvoda. Građevinske tvrtke i auto radionice nastoje povećati krug svojih mušterija i nakon toga zaposliti nove radnike, ali samo pod uvjetom da s time nisu povezani nepredvidljivi financijski rizici i da zaposleni radnici "rade kvalitativno dobar posao".

Pogled unaprijed

Zaključak našeg istraživanja svijeta malog poduzetništva u odabranim zemljama Srednje i Istočne Europe mogao bi ovako glasiti: njihova su gospodarstva na pravom putu i "samo" još trebaju više rasta, elaboriranih struktura i profesionalni management socijalnog dijaloga kako bi mogli držati korak sa zapadnim standardima. Neki od njihovih malih poduzeća s vremenom će se razviti u srednja do velikih poduzeća. Privatna, državna i druga vrsta pomoći pri zasnivanju egzistencije dalje će se razvijati i "profesionalizirati". Proces demokratizacije još će se više učvršćivati i institucionalizirati. Sljedeći naraštaj poslovnih ljudi jače će razviti interese vlastitih uloga (unutar sebe naravno vrlo diferencirano), organizirati se i na odgovarajući način politički artikulirati - ukratko, i ovi naši mladi poduzetnici dobit će zapadna obilježja.

Dodatak

1. Objašnjenja pojmova

Cash-gospodarstvo predstavlja pojednostavljeni izraz za gospodarstvo u kojemu je razina povjerenja u banke i u državno-pravno jamstvo države vrlo niska: utoliko se i veći iznosi (novca) isplaćuju u gotovini - "kešu". Kao posljedica toga, gospodarstvo se može dalje razvijati samo na krajnje niskoj razini.

Nevladine organizacije predstavljaju jednu vrstu udruga. Unatoč svim razlikama u njihovu zakonskom obliku, ciljevima i nacionalnoj pripadnosti, one imaju zajedničke sljedeće značajke: imaju stanoviti stupanj formalnosti, ne donose dobit, neovisne su, vođene su tako da ne donose "osobnu korist" (to znači da članovi uprave ne bi trebali vršiti svoju djelatnost u svrhu osobnog bogaćenja), djeluju u javnosti i njihovo djelovanje mora biti usmjereno barem na opće dobro.

2. Neke brojke o razvitku sektora malog poduzetništva

Okrvino vrijedi da je stanje podataka vrlo loše. Ne postoje dovoljne registracije u registrima poduzeća koji primjerice imaju samo kriterij "mala i srednja poduzeća" (MSP). Detaljnija podjela u "samostalne" i "ovisno zaposlene" u MSP-u, ili čak daljnja podjela u različite starosne skupine uglavnom potpuno nedostaju kao i statistički podaci o novim osnivanjima tvrtki / istupima iz bivših državnih poduzeća.

Unatoč tome, sljedeće strukture daju mali uvid u razvitak privatnog gospodarstva, malih i srednjih poduzeća, te u zapošljavanje i nezaposlenost u odgovarajućim zemljama:

Zemlja	udio privatnog sektora u %		stopa nezaposlenosti			
	Bruto nacionalni proizvod		zaposleni ukupno		u % zaposlenih ukupno	
	1991	1998	1991	1998	1991	1998 ⁴
Poljska	42,1	66,0	55,5	70,0	11,8	10,4
Slovačka	25,0	82,4	25,8	65,2	7,9	15,6
Mađarska	18,0	80,0	48,0	75,0	7,8	9,1
Bugarska	16,0	66,0 ⁵	10,1	52,62	10,5	14,5

Izvor: H. Clement i dr. (1999), str. 149 slij.

Udio malih i srednjih poduzeća u privatiziranom dijelu iznosio je 1995. u Mađarskoj 99 %, a u Poljskoj 93 %. Najveći broj privatnih poduzeća vrlo su mala: u Mađarskoj su npr. u 60 % svih privatnih poduzeća, a u Bugarskoj u više od 80 %, zaposleni samo vlasnici. U sektoralnoj podjeli srednjih i malih poduzeća vidljiv je još uvijek nesrazmjer u korist trgovina i usluga (razlozi za to nalaze se u niskoj potražnji kapitala i niskoj razini know-howa.), a proizvodne djelatnosti trenutačno su premalo zastupljene (Welter 1997, 77).

Literatura

V. Bilsen, J. Konings (1996), *Job Creation, Job Destruction and Growth of Newly Established Firms in Transition Economies: Survey Evidence from Bulgaria, Hungary and Romania*, Working Paper 59/1996, Leuven Institute for Central and East European Studies, Catholic University of Leuven

J. Buncak (ur.) (1996), *Actors and Strategies of Social Transformation and Modernisation*, Institute of Sociology, Slovak Academy of Sciences, Bratislava

H. Clement et al. (1999), *Wirtschaftsentwicklung in ausgewählten mittel- und osteuropäischen Ländern 1998/1999*, Osteuropa Institut München, br. 218

W. Eberwein, J. Tholen (1997), *Market or Mafia: Russian Managers on the Difficult Road Towards an Open Society*, Ashgate, Aldershot.

⁴Nezaposlenost među mladima veća je nego opća nezaposlenost.

⁵1997.

- N. Genov (ur.) (1996a), *Human Development Report - Bulgaria 1996*, United Nations Development Programme, Sofia
- N. Genov (ur.) (1999), *Unemployment. Risks and Reactions*, UNESCO-Most, Friedrich Ebert Stiftung, Paris-Sofia
- J. Konings, H. Lehmann, M. E. Schaffer (1995), *Employment Growth, Job Creation and Job Destruction in Polish Industry: 1988-91*, Working Paper 38/1995, Leuven Institute for Central and East European Studies, Catholic University of Leuven
- L. Lloyd-Reason, M. Marinova, T. J. Webb (1997), *Building Business Support in East-Central Europe: a Bulgarian Perspective - Policy Issues and Recommendations*, u: Z. Sevic, G. Wright (ur.), *Transition in Central and Eastern Europe*, Vol. 1, YASF/Student Cultural Centre, Belgrad
- L. Machacek (1996), *Slovak Youth Attitudes Towards the Market Challenges, 1993-1995*, Institute of Sociology, Slovak Academy of Sciences, Bratislava
- A. Mantarova (1996), *Effects of Spontaneous Change: Crime Wave in Bulgaria*, u: N. Genov (ur.), *Society and Politics in South-East Europe, National and Global Development*, Sofia
- OECD (1997), *Entrepreneurship and SMEs in Transition Economies. The Visegrad Conference*, Paris
- OECD (1998), *Fostering Entrepreneurship. The OECD Jobs Strategy*, Paris
- K. Roberts, A. Adibekian, G. Nemiria, L. Tarkhnishvili, J. Tholen (1997), *Traders and Mafiosi: The Young Self-Employed in Armenia, Georgia and Ukraine*, *Journal of Youth Studies*, Vol. 1, No.3, 1998, 259 - 278
- K. Roberts, S. Clark, C. Fagan, J. Tholen (2000): *Surviving Post-communism. Young People in the Former Soviet Union*, Edwar Elgar Publ., Cheltenham/UK
- J. Tholen (1998), *The Young Unemployed, Self-Employed and the Mediterraneanisation of Youth Transitions in East-Central Europe*, *South East Europe Review*, Vol. 1, No.4, 151 - 167
- V.Vincentz, W. Quaisser (1998), *Wachstumsfaktoren in Transformationsländern*, Working Papers des Osteuropa Institutes München, Nr. 211
- F. Welter (1997), *Kleine und mittlere Unternehmen in den mittel- und osteuropäischen Ländern: Trends, Entwicklungshemmnisse und Lösungen*, *RWI-Mitteilungen*, Vol. 47 (1997), 73 - 93
- W. Eberwein, J. Tholen (1994), *Zwischen Markt und Mafia. Russische Manager auf dem schwierigen Weg in eine offene Gesellschaft*, Frankfurt/M
- J. Tholen (1994), *Privatisation Process in Russia as the Main Link of Social Reforms*, u: *Theory and Practice of Economic Reforms - International Experiences*, izdala Ruska amademija znanosti St. Petersburg, 176 - 191 (ruski)

- W. Eberwein, J. Tholen (1996), Russische Wirtschaftsmanager auf dem Weg vom Plan zum Markt?, u: Steinle, Bruch, Lawa (ur.): *Management in Mittel- und Osteuropa*, Frankfurt/M, 142 - 162
- J. Tholen (1997), Transformation und deutsche Außenpolitik, u: *Deutsche Interessen in den internationalen Beziehungen*, Evangelische Akademie Loccum, Nr. 62, Loccum, 282 - 295
- K. Roberts, J. Tholen (1998), Young Entrepreneurs in East-Central Europe and the Former Soviet Union, u: *IDS Bulletin*, Vol. 29, No. 3, Sussex, 59 - 64
- Ken Roberts, Jochen Tholen (1999), Young Entrepreneurs in the New Market Economies, u: *South East Europe Review*, Vol. 2, No.1, Düsseldorf, 157 - 177
- K. Roberts, C. Fagan, J. Tholen, G. Nemiria, A. Adibekian, L. Tarknischvili (1999), Employment in the Transition Countries: Evidence from Ukraine, Georgia and Armenia, u: *Íesteuropaforskning. The Finnish Review of East European Studies*, 1, 6 - 24
- K. Roberts, J. Tholen (1999), Junge Unternehmer in den neuen Marktgesellschaften Mittel- und Osteuropas (Bulgarien, Polen, Slowakei, Ungarn) und der früheren Sowjetunion (Armenien, Georgien, Ukraine), u: D. Boegenhold (ur.): *Unternehmensgründung und Dezentralität. Renaissance der beruflichen Selbständigkeit in Europa?*, Westdeutscher Verlag, Opladen, Wiesbaden, 257 - 278
- Ken Roberts, Jochen Tholen (1999), Jungunternehmer - Motoren des Wandels, u: *Die Mitbestimmung*, Oktober, No. 10, 20 - 23
- K. Roberts, J. Tholen et al (2000), The New East's New Businesses: Heart of the Labour Market Problem and/or Part of the Solution?, u: *Journal for East European Management Studies*, Vol. 5, No. 1, 64-76

Authors

Mirjana Bogdanović-Kamber

pomoćnica ministra rada i socijalne skrbi

Sanja Crnković-Pozaić

Astrid Ziegler

Irina Kausch

Employment and Social Policy

Ivan Štefanić

Poljoprivredni fakultet u Osijeku

Jochen Tholen

Universität Bremen-KUA